

Aperture

Le responsabilità del piano
Francesco Sbetti, p. 2

Agenda

VI Run
Carlo Alberto Barbieri, p. 3

... si discute:

Il piano al tempo della crisi
Marisa Fantin, p. 5

Zfu: prove di innovazione per i quartieri deboli

Daniela De Leo, p. 7

Intervista a Marco Magrassi
Daniela De Leo, p. 9

Gela: una proposta per lo sviluppo senza esclusione
Alessandro Alongi, p. 11

La Zfu di Lecce nelle 167
Raffaele Parlangei, p. 13

La Zfu mancata per Termini Imerese
Ferdinando Trapani, p. 16

L'Empowerment Zone di Baltimora
Alessandro Coppola, p. 18

Densificazione e new towns: i casi studio

a cura di Francesco Domenico Moccia, Emanuela Coppola, p. 21

Densificazione territoriale nel Ptc di Napoli
Immacolata Aprenda, p. 21

Politiche di densificazione nella Provincia di Grosseto
Alessandro Vignozzi, p. 23

Eboli. Misure di densità per l'espansione urbana
Roberto Gerundo, Michele Grimaldi, p. 25

La California. La lotta al cambiamento climatico
Claudia Trillo, p. 26

Densificazione degli insediamenti informali di Lima
Anna Licia Giacopelli, p. 28

Mobilità e densificazione
Valeria Scavone, p. 30

Indice

Monteruscello, prima new town al sud
Roberto Gerundo, Francesco Di Maggio, p. 32

Fare un paese, istruzioni per l'uso
Annalaura Spalla, p. 34

Progetti di città e di territorio in Toscana

Esperienze attuative del Masterplan dei Porti in Toscana
Enrico Becattini, p. 37

Un progetto locale con ricadute intercomunali: la tenuta di Castelfalfi
Silvia Viviani, p. 41

Il progetto del Parco della piana tra Firenze e Prato
Massimo Morisi, p. 44

Rassegna urbanistica

Ferrara: recupero, riuso, demolizione ricostruzione
Marco Cenacchi, p. 47

I Contratti di quartiere II a Bologna
Damiana Di Silvio, Francesco Evangelisti, p. 49

Visage: una metodologia di intervento integrata per le aree produttive
Liliana Bazzanella, Alessandro Mazzetta, Barbara Melis, Angela Molinari, p. 51

Piani e progetti strategici per le città: cosa apprendere dal caso siciliano?
Ignazio Vinci, p. 52

La Carta del Territorio del Piemonte
Luisa Ballari, p. 54

Lido Adriano: il lato oscuro della costa
Fabio Poggioli, Raffaella Sutter, p. 55

Viaggio in Italia Provincia di Salerno

a cura di Emanuela Coppola, p. 57

Provincia di Salerno
Emanuela Coppola, Fabrizia Bernasconi, p. 57

Descrizione della proposta
Immacolata Aprenda, Ivonne de Notaris, Giovanni Infante, p. 59

Intervista a Catello Bonadia
a cura di Emanuela Coppola, p. 63

una finestra su: Zfu Marsiglia

a cura di Marco Cremaschi, p. 65

Marsiglia e la Zona Franca Urbana
Anna Paola Di Risio, p. 65

Leggere di Zone Franche
Anna Paola Di Risio, p. 68

L'amnesia delle politiche centrali
Anna Paola Di Risio, p. 70

Opinioni e confronti

Consumo di suolo e fiscalità locale
Fabio Minucci, p. 71

Social housing: incertezze interpretative e concretezza
Rosario Manzo, p. 73

Dopo la palestra dell'opulenza
Antonio Pietro Latini, p. 75

Infrastrutture, territorio e "buone decisioni".
Sandro Fabbro, p. 77

Crediti urbanistici

Perequazione e compensazione nelle leggi regionali
Ezio Micelli, p. 79

Eventi

a cura di Carolina Giaimo, p. 82

Assurb

a cura di Daniele Rallo, p. 86

Libri ed altro

a cura di Ruben Baiocco, p. 88

Aperture

Aperture

Le responsabilità del piano

Francesco Sbetti

Sono quasi due anni, dall'aprile 2008 al Congresso di Ancona, che l'Inu ha avviato un profondo dibattito sulla disciplina, sugli esiti delle leggi regionali e sulle pratiche urbanistiche. Un dibattito che ha assunto le denominazioni, nello stesso tempo esplicative di un problema e di una aspirazione, di: "il nuovo piano" e "il piano al tempo della crisi".

Da quando l'Inu, ma anche molti attori pubblici e privati, hanno lasciato le certezze garantite dai Prg per approdare ad un processo molto più complesso rappresentato dall'ipotesi tecnico - disciplinare del "governo del territorio", le questioni si sono sicuramente complicate e gli esiti sono ancora, in larga misura, da misurare. La stagione delle riforme regionali e le sperimentazioni degli anni '90 e 2000, trovavano ragione nella necessità di rispondere alle domande determinate dalla emergenza ambientale e dalle emergenze metropolitane, la mobilità e la riqualificazione urbana in primo luogo, e, nello stesso tempo, nella inefficacia attuativa dei Prg caratterizzati sempre più da:

- una dimensione essenzialmente spaziale, allocativa e a-temporale;
- una natura essenzialmente dirigistica e non negoziale;
- una previsione certa di un futuro improbabile.

L'esito a cui sono approdate molte riforme regionali (ricordiamolo, in assenza di una legge nazionale di principi) lo conosciamo bene ed è rappresentato innanzitutto dalla separazione del piano in due (piani/fasi): il piano strutturale non conformativo e i piani operativi prescrittivi e perequativi. Un percorso questo che ha rimesso al centro i territori, la difesa del suolo e le tematiche della qualità urbana, a fianco di una maggiore equità e della dimensione energetica che debbono assumere i piani urbanistici. Non un "ingorgo di leggi e piani", ma un percorso che intende affrontare i nodi e i problemi che le città e i territori pongono, senza la scorciatoia di regole e norme costruite all'interno di zoning incapaci di contenerle e che di fatto hanno portato molte realtà (soprattutto le città più grandi e soprattutto al sud) a governare senza piano o meglio fuori dal piano attraverso tutti gli strumenti, accordi e varianti, che si possono utilizzare.

Il "nuovo piano" che abbiamo incominciato a vedere, nella

forma che gli attribuiscono le diverse leggi regionali, nelle mostre allestite dall'Inu ad Ancona (2008) e Verona (2009) e che in misura certamente più ampia ed esaustiva saranno presenti a Matera nella VI Run a marzo 2010, rappresenta sicuramente un importante strumento per affrontare i temi del governo delle città: dal risparmio energetico all'uso parsimonioso del territorio, alle nuove domande abitative alla mobilità sostenibile. La crisi in cui siamo ancora immersi ha posto però, a fianco delle domande a cui il governo locale deve quotidianamente dare risposte, nuove questioni a fronte delle quali anche "il nuovo piano" non sembra perfettamente attrezzato:

- difficoltà crescente dei comuni a finanziare e costruire la città pubblica;
- difficoltà nel dare risposte in tempi ragionevoli alle domande dei vecchi (residenti) e nuovi (city user) cittadini;
- difficoltà di molti operatori privati nel trovare una sostenibilità economica nei processi di trasformazione urbana;
- difficoltà a ridefinire (anche con il piano riformato) strumenti che continuano ad avere come prospettiva uno sviluppo attraverso un continuo consumo di territorio agricolo;
- la difficoltà di tradurre i progetti (tanti) in realizzazioni (poche).

Le questioni di merito e di metodo che vedono impegnate molte amministrazioni locali evidenziano come il tema del "governo del territorio" stia ancora cercando soluzioni capaci di programmare e regolare le trasformazioni, che continuano ad essere all'ordine del giorno nell'agenda pubblica, offrendo risposte credibili in un quadro di sostenibilità ambientale.

In questo quadro la condizione di scarsità di suolo e di sensibilità ambientale rappresentano vincoli inderogabili (strutturali e strategici) che pre-costituiscono il quadro di sostenibilità delle ragionevoli risposte ai fabbisogni. Utilizzando la "favorevole" condizione di oggettivo alleggerimento del fabbisogno di aree edificabili, per la minore e diversa consistenza della domanda sia per usi residenziali che economici, le nostre città possono dedicarsi, più e prima che alla crescita, alla correzione degli squilibri, alla ricucitura dei tessuti, alla riqualificazione urbana e funzionale, al potenziamento delle reti.

Questa condizione consente di definire le criticità urbane e l'intervento sulla città costruita come il carattere che deve segnare la sfida e che nel nuovo piano può trovare lo strumento.

Agenda Agenda

La VI Rassegna Urbanistica Nazionale Matera 1 - 14 marzo 2010

Carlo Alberto Barbieri

L'Istituto Nazionale di Urbanistica promuove e organizza la VI Rassegna Urbanistica Nazionale a Matera (Run), dall'1 al 6 marzo 2010 (con prosecuzione della Mostra nella settimana successiva). La Run è un evento che con cadenza quinquennale costituisce appuntamento nazionale di dibattito, riflessione e di scambio di esperienze per studiosi, amministratori, tecnici, progettisti e operatori impegnati nel governo del territorio.

La VI Run, dopo le prime due Rassegne di Stresa (1984), Ferrara (1989) e le tre successive edizioni svoltesi a Venezia (1994, 1999, 2004), è organizzata per la prima volta nel Meridione del Paese, a Matera, città con caratteristiche urbane eccezionali, dichiarata patrimonio dell'Unesco.

L'iniziativa dell'Inu è stata accolta con entusiasmo dalla Regione Basilicata che ne sostiene efficacemente l'organizzazione.

La Rassegna Urbanistica Nazionale dell'Inu rappresenta una periodica manifestazione culturale ed istituzionale unica nel panorama nazionale i cui esiti, come nelle edizioni passate, non mancheranno di riflettersi sull'urbanistica italiana: nella pratica della pianificazione e progettazione del territorio e delle città; nella pubblica amministrazione e nelle sedi della decisione politica, nelle Università.

Amministratori e operatori, professionisti e studiosi delle nostre città e territori, si troveranno nell'ambiente straordinario del centro storico di Matera per valutare gli esiti della pianificazione e delle progettualità per il governo del territorio sviluppatasi negli ultimi 5 anni e, contemporaneamente, per delineare gli scenari e i percorsi che caratterizzeranno il territorio nei prossimi anni, alla luce dei mutamenti conseguenti e resi necessari dalla grave crisi economica globale e locale.

Il tema generale della Rassegna Urbanistica Nazionale di Matera è rappresentato dal *campo transcalare delle pianificazioni e delle progettualità per il governo del territorio* da parte delle Istituzioni locali e territoriali che espongono i loro programmi, piani, politiche e progetti.

La Rassegna intende verificare e sondare, attraverso alcuni temi che l'Inu considera particolarmente significativi:

- lo sviluppo ed il consolidamento delle esperienze di pianificazione locale e d'area vasta (con particolare attenzione alle innovazioni introdotte dalle leggi regionali conseguenti alla riforma costituzionale del 2001);
- i processi di innovazione degli strumenti, dei temi considerati, delle problematiche e delle soluzioni perseguite inerenti il governo del territorio;
- gli esiti della pianificazione complessa e dei finanziamenti europei e dell'integrazione di alcune politiche urbane e territoriali.

La VI Run è articolata in parti fra loro integrate:

- la Mostra, con l'esposizione di piani, progetti, programmi e politiche;
 - le Sessioni di approfondimento e dibattito i cui temi di discussione traggono spunto dai casi esposti nella Mostra;
 - i Convegni, gli Eventi collaterali e i Colloqui della Run.
- La Mostra e il dibattito della Rassegna si strutturano su due macroaree tematiche (B - Il Governo del territorio vasto; A - Il Governo del territorio) ognuna articolata in quattro *focus* di attenzione ed interesse.

L'Inu pubblica il Catalogo della Mostra della VI Run (a cura di C. Giaimo, V. Fabietti, M. Mininni).

Dall'1 al 6 marzo 2010 si svolgeranno anche numerosi Convegni, Colloqui ed eventi culturali promossi dall'Inu o da Enti ed Istituzioni, visite guidate alla Mostra (anche nella settimana successiva) ed alla Città di Matera.

La VI Run si avvale di un *Comitato d'Onore* avente la finalità di svolgere un importante ruolo di contestualizzazione politico-istituzionale della Run e con il compito di individuare i modi per una migliore penetrazione della Rassegna nel ciclo di vita delle istituzioni regionali ed locali in particolare del Mezzogiorno.

Il progetto e l'organizzazione della VI RUN si è basato sul lavoro del *Comitato Scientifico Organizzatore dell'INU*: Carlo Alberto Barbieri (presidente), Roberto Lo Giudice (vicepresidente), Simone Ombuen (segretario), Luigi Acito (responsabile della Mostra con Simone Ombuen), Viviana Capiello, Roberto Gerundo, Francesca Pace, Francesco Rossi, Francesco Sbeti; nonché sull'attività della *Commissione Organizzativa Locale*: Roberto Lo Giudice (INU) *presidente*; Anna Abate (Regione Basilicata) *vice presidente*; Raffaele De Ruggieri (ZETEMA); Luigi Acito, Leonardo Genovese, Piero Romaniello, Lorenzo Rota, Rosanna Argento (INU Basilicata); Mariavaleria Mininni (Facoltà di architettura, Matera); Giuseppe Montemurro (Comune di Matera); Provincia di Matera; Biagio Lafratta (Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici); Soprintendenza Archeologica; Camera di Commercio di Matera; e per la *comunicazione e segreteria*: Francesca Lisbona (Ingresso Matera).

*Glama Yahav
per Eni*

**internazionalità,
ricerca e rispetto**



con queste parole lavoriamo in più di 70 paesi, per portarvi energia



eni

eni.com

si discute si discute

Il piano al tempo della crisi

Marisa Fantin

Siamo ormai a quasi un anno di distanza da quando, parlando dell'evento di Verona, decidemmo di chiamarlo *Il piano al tempo della crisi* con l'intenzione di mettere in discussione quel *nuovo piano* di cui avevamo parlato ad Ancona e prepararci a rispondere al mondo che l'evoluzione della crisi avrebbe prodotto. Se la crisi rappresenta uno stato transitorio di difficoltà, la questione era capire quale sarebbe stato il ruolo del piano una volta superato il momento: saremmo stati in grado di capire il cambiamento? E il piano sarebbe stato ancora necessario?

Il piano urbanistico da sempre è caricato di contenuti, intenzioni, ruoli che vanno oltre le competenze e i compiti specifici dell'urbanista. Fare un piano per un'amministrazione significa mettere sulla carta il proprio progetto politico, spesso il piano è uno degli obiettivi dei programmi elettorali. Per un cittadino significa riversare molte aspettative e domande: dalla valorizzazione della proprietà alla soluzione dei problemi quotidiani di vivibilità dei luoghi. Il tempo in cui si redige il piano è un momento di particolare riflessione e attenzione sulle tematiche del territorio e sulle prospettive future. Ma il piano è anche uno strumento urbanistico che deve dare risposte tecniche e professionali alle questioni sapendo individuare le risorse e le potenzialità e coniugare le aspettative del territorio con le tematiche disciplinari.

Bisogna vedere se il piano può essere considerato un buon prodotto, efficace e utile.

Nella sezione espositiva di Verona abbiamo provato a mettere assieme alcuni elementi che ci aiutassero a misurare la bontà dello strumento. A partire dalle caratteristiche che fanno di un prodotto industriale un oggetto correttamente progettato. Uno dei modelli di valutazione che è sembrato tra quelli più utili è quello di una importante azienda che produce calzature per la sicurezza sul lavoro. I fattori presi in esame in questo caso sono: l'attività di chi lo utilizza, la durata dell'attività, l'intensità dell'attività, le condizioni ambientali che il soggetto potrebbe incontrare, i requisiti specifici di progettazione. Le analogie con il piano sono evidenti ed è altrettanto evidente come alcuni piani non tengono conto di questi fattori e si dimostrano per questo dei prodotti non di qualità. Mi fermerei sul primo criterio,

quello legato all'uso che si fa dello strumento, perché non possiamo trascurare il fatto che la traduzione materiale e visibile del piano è in molti casi affidata al progetto urbano e architettonico. L'ultimo passo è quello della realizzazione dell'edificio o del complesso. Qui la crisi del piano incontra la crisi dell'architettura. La qualità della produzione edilizia diffusa e del disegno urbano sono spesso dettate dall'applicazione degli indici urbanistici e delle norme piuttosto che da una ricerca formale e funzionale. Le relazioni tra la scala urbanistica e quella edilizia sono spesso solo regolative e questo mette in crisi l'attuazione del piano, ma anche la realizzazione architettonica. Il tema della mancanza di qualità è molto ben presente nelle riflessioni degli architetti ed è facilmente allargabile a un ampio contesto culturale e sociale.

Nel frattempo il territorio cambia continuamente e ci pone problemi nuovi. Un tempo i nuclei urbani e le città crescevano per trasformazioni, per densificazioni, per aggiunta di singoli oggetti che gradualmente si amalgamavano all'esistente. In tempi più recenti le città non si sono trasformate, ma sono cresciute per aggiunte. Ad ogni cambio di necessità invece che adeguare i luoghi sono stati realizzati luoghi nuovi: le aree residenziali, gli impianti sportivi, le aree commerciali. Nel tessuto costruito delle città alcuni luoghi sono rimasti abbandonati, altri faticosamente recuperati. Oggi le città sono sempre più condizionate dai flussi: di emigranti, di capitali, di mezzi. Ai piani è chiesto di ripensare il territorio per stimolare la coesione sociale, la sostenibilità, la tolleranza, il buon governo. Dobbiamo tornare a ragionare sui tessuti e sulla trasformazione dell'esistente. Pensare a intervenire nelle prime periferie, anche attraverso la rottamazione di una produzione edilizia di scarsa qualità che non si presta alla ristrutturazione.





**LE CITTA' SONO SEMPRE PIU' CONDI-
ZIONATE DAI FLUSSI: DI EMIGRANTI,
DI CAPITALI, DI MEZZI. I PIANI CONFI-
GURERANNO IL TERRITORIO PER STI-
MOLARE: LA COESIONE SOCIALE, LA
GIUSTIZIA, LA SOSTENIBILITA', LA
TOLLERANZA, IL BUON GOVERNO.**



inquinanti, i consumi energetici, le emissioni climalteranti, la raccolta differenziata. Le modalità di spostamento, quindi la qualità del trasporto pubblico piuttosto che la lunghezza della rete ciclabile. La governance attraverso la ricognizione delle iniziative di collaborazione interistituzionale, i percorsi di partecipazione, i concorsi di progettazione.

Naturalmente la pianificazione urbanistica ha fatto molti passi verso un'evoluzione del piano che tiene conto di questi e di molti altri cambiamenti: l'importanza e il ruolo del quadro conoscitivo, il ruolo delle questioni ambientali all'interno delle scelte di pianificazione sono due dei più significativi elementi di innovazione.

Molto nel mondo della cultura urbanistica e dell'Inu si è detto e discusso, questo dibattito culturale non sempre è riuscito a comunicare con un mondo più vasto, a volte è stato dimenticato anche dagli stessi protagonisti.

Le riviste dell'Inu sono state nel tempo e sono ancora oggi un luogo di ricerca e discussione; a Verona abbiamo ridato voce a Urbanistica e a Urbanistica Informazioni, ricordando i temi e le parole-chiave che negli anni hanno caratterizzato il contributo tecnico e disciplinare dell'Istituto. Attraverso le copertine di Urbanistica dal 1932 a oggi abbiamo recuperato un'iconografia dei modi di rappresentazione del piano e del territorio e delle contaminazioni tra urbanistica, arte e architettura. Attraverso le copertine e i temi di Urbanistica Informazioni abbiamo cominciato a capire l'articolazione del dibattito, la sua complessità, il ripetersi nel tempo di alcune tematiche che ci hanno sempre accompagnato pure con diverse declinazioni.

In tempo di crisi l'Inu può mettere a frutto i propri investimenti recuperando un patrimonio culturale, disciplinare e professionale ampio e in molti casi ancora attuale, testimoniando la propria presenza e il proprio contributo a garanzia della capacità di riflessione e di proposizione costruttiva.

* Presidente Inu Veneto.

Tornare a pensare i luoghi nella forma della complessità piuttosto che in quella della separazione delle funzioni. Questo ci impone di sperimentare modelli perequativi diversi da quelli applicabili alla trasformazione delle zone agricole in altre funzioni, senza poter contare su importanti incrementi di valore avendo maggiori difficoltà di programmazione dei tempi e della fattibilità.

Tornare a ragionare sulle città significa ripensare i servizi pubblici, rispondere alla domanda di edilizia residenziale sociale lavorando su un bacino di popolazione e su una densità che consentono di rendere efficaci queste iniziative. Dunque prendere le misure al territorio non solo a partire da una quantificazione numerica, ma anche valutando le capacità di iniziativa e di trasformazione. Nuovi fattori restituiscono al piano i numeri sui quali appoggiare il progetto. I fattori ambientali come la concentrazione di

Zfu: prove di innovazione per i quartieri deboli

a cura di Daniela De Leo

Il 28 ottobre del 2009 è stato dato il nuovo via libera dal Governo alle 22 "Zone Franche Urbane (Zfu)". Si tratta di un provvedimento messo a punto, a partire dalla finanziaria del 2007, allo scopo di "favorire lo sviluppo economico e sociale dei quartieri urbani più deboli, con potenzialità di espansione inespressa, e per la creazione di nuovi posti di lavoro".

Le Zfu sono aree infra-comunali di dimensione minima prestabilita dove concentrare programmi di defiscalizzazione per rafforzare la crescita imprenditoriale e occupazionale nelle piccole imprese di nuova costituzione (e, in misura minore, nelle imprese già operanti nelle medesime aree). L'obiettivo dichiarato è quello di favorire lo sviluppo economico e sociale di quartieri e aree urbane caratterizzate da disagio sociale, economico e occupazionale. Dei 180 comuni ammessi al processo, 61 hanno presentato proposte valide nel limite di 60 giorni stabilito dal Cipe e, infine, 22 sono state ammesse al finanziamento.

Le amministrazioni comunali ammissibili avevano facoltà di proporre la candidatura di un'area bersaglio mediante la presentazione di una proposta progettuale (delibera Cipe 5/08) dotata di alcuni contenuti essenziali, tra i quali l'individuazione motivata del perimetro dell'area, la prefigurazione delle modalità di gestione del dispositivo e le sinergie con altre iniziative complementari. (Tab. 1)

Sin dall'agosto del 2008 sono note le relazioni tecniche presentate dai Comuni per l'istituzione delle Zfu di interesse prioritario regionale proposte poi al Cipe per l'ammissione ai finanziamenti. Ora, con l'autorizzazione del Cipe e della Commissione Europea, sono stati infine sbloccati i fondi necessari all'avvio del programma e sottoscritti i contratti da parte dei 23 Sindaci dei Comuni interessati presso il Ministero dello Sviluppo Economico per un totale di circa 100 milioni di euro. (Tab. 2)

I rapporti tra il Ministero e ciascuna delle città beneficiarie sono, quindi, regolati dalla stipula di un apposito "Contratto di Zona Franca Urbana", che sancisce l'assegnazione delle risorse e gli impegni reciproci assunti dalle parti. In un contesto di progressiva regionalizzazione delle competenze in materia di legislazione urbanistica e programmazione degli interventi integrati di sviluppo urbano, la programmazione delle Zfu si è andata configurando come una sorta di politica urbana a scala nazionale. Il governo centrale ha assunto un ruolo diretto non soltanto nelle funzioni sovra-ordinate di

regolazione, coordinamento e valutazione, ma anche sul piano operativo della selezione dei progetti. L'aspetto caratteristico del dispositivo è la definizione di benefici, soprattutto fiscali, limitati alle imprese comprese in determinati quartieri o aree sebbene, non si nascondano obiettivi di più ampio spettro in merito al rilancio socio-economico e al trattamento dei problemi su base locale del degrado urbano.

Largamente sperimentato in Francia (seppure in un diverso contesto e con diverse finalità), l'istituto delle Zones Franches Urbaines, introdotto nel 1996, si basa concettualmente su una sorta di "geografia prioritaria" con lo specifico obiettivo di individuare e delimitare porzioni di territorio che necessitano di interventi eccezionali per la ripresa socio-economica all'interno delle quali attuare politiche fiscali e contributive (Cfr. Di Risio nella rubrica "Una finestra su Marsiglia"). Tale provvedimento, occorre dirlo, nasceva nel contesto nazionalista francese che, in quella fase, accusava fortemente il problema della delocalizzazione delle imprese al di fuori dei confini nazionali. In precedenza, strumenti simili erano stati sperimentati anche in Gran Bretagna e negli Stati Uniti. Nel 1978, nel Regno Unito, l'introduzione, delle *Enterprise zones*, su aree estese fino a 300 ha, mirava soprattutto a favorire le imprese, attraendole con riduzioni fiscali. Il presupposto, tipicamente liberista, assumeva che la deregolamentazione avrebbe riportato le aree industriali dismesse a piena valorizzazione laddove

i programmi pubblici avevano fallito. Negli Stati Uniti, un primo programma degli anni Novanta è stato promosso dagli Stati ricorrendo a incentivi e a riduzioni d'imposta. Successivamente, il programma è stato ripreso a livello federale accentuando il carattere sociale e insistendo sugli aspetti di occupabilità piuttosto che di impresa. Nella formulazione italiana, il dispositivo conferisce l'ammissibilità dei benefici ad aree urbane selezionate sulla base di un indice di disagio socio-economico (IDS) finalizzato a misurare il livello di esclusione con riferimento alla composizione di alcuni indicatori: tassi di disoccupazione, occupazione, concentrazione giovanile e scolarizzazione, calcolati per le sezioni censuarie Istat interne alla perimetrazione indicata. Significativamente, i policy designer nostrani hanno raccomandato, come indicatore collaterale della qualità e della credibilità della proposta progettuale, che «l'opportunità all'incentivazione di attività imprenditoriali all'interno dei perimetri individuati sia funzionale a strategie di sviluppo o di pianificazione urbana di scala più ampia, che perseguano la riqualificazione complessiva delle aree pur assegnando loro una vocazione produttiva e/o commerciale». Anche per questo, ci pare che la messa in opera del dispositivo vada seguita con attenzione. Non solo perché rappresenta, evidentemente, un punto di svolta nella formulazione delle politiche di sviluppo urbano nel nostro Paese, ma, anche, perché la fattura della proposta ministeriale compie un ulteriore interessante avanzamento sia nella definizione delle politiche pubbliche sia nelle forme di accompagnamento e di supporto tecnico alle amministrazioni comunali. Per tanto, sembra importante rilevare e discutere le implicazioni che tale strumento evoca rispetto alla questione della corrispondenza tra obiettivi di politiche di sviluppo urbano e politiche per l'intervento nelle aree urbane degradate, e, quindi, alle relazioni tra programmazione dello sviluppo urbano e governo del disagio socio-economico. Qui lo si fa a partire dalla voce di alcuni protagonisti della vicenda con: l'intervista a Magrassi del

Tabella 1 - Indice dei contenuti essenziali per la presentazione delle proposte progettuali per le ZFU

Elementi di ammissibilità del territorio comunale
- dimensione demografica del Comune,
- tasso disoccupazione del Sistema Locale del Lavoro,
Elementi di ammissibilità dell'area urbana beneficiaria
- dimensione demografica dell'area,
- quota della popolazione residente nell'area sul totale comunale,
- tasso di disoccupazione dell'area in comparazione a quello comunale.
Perimetrazione dell'area beneficiaria
- descrizione dei confini spaziali dell'area e delle relative sezioni, censuarie attraverso l'identificazione puntuale delle direttrici stradali, che ne configurano i margini e dei relativi numeri civici ammessi.
Indice di disagio socioeconomico dell'area beneficiaria
- tasso di disoccupazione,
- tasso di occupazione,
- tasso di concentrazione giovanile,
- tasso di scolarizzazione,
- indice di disagio socioeconomico.
Motivazione delle proposte progettuali
- relazione sulle motivazioni della proposta, corredata di ulteriori informazioni di carattere socio-economico funzionali ad argomentare il senso strategico.
Modalità di gestione del progetto
- indicazione degli uffici responsabili, delle risorse dedicate e delle modalità previste per la gestione del progetto.
Integrazione con altri programmi e iniziative di riqualificazione e rigenerazione
- descrizione sintetica degli interventi e dei programmi già attivati sull'area,
- descrizione delle misure complementari all'istituzione della ZFU.
Allegati
- rappresentazione grafica dell'area in scala 1:10.000 in forma cartacea e digitale (pdf su cd-rom) con chiara individuazione del perimetro esterno, dei confini delle singole sezioni censuarie in esso comprese, e delle denominazioni relative a ciascun indirizzo stradale ammissibile.

Uval-DPS, le osservazioni di due progettisti di proposte beneficiarie del provvedimento (Alongi per Gela e Parlangei per Lecce) e quelle di una 'occasione mancata' (Trapani per Termini Imerese), e con un contributo sull'esperienza dell'Empowerment Zones di Baltimora (Coppola). Per i riferimenti all'esperienza francese si rimanda invece a Di Risio nella rubrica "Una finestra su Marsiglia". La panoramica consente, complessivamente, di comprendere cosa sia avvenuto in questi due anni attorno a questo dispositivo che ha potuto godere, per altro, di una originale azione di accompagnamento, da parte del Uval-DPS, nella fase di presentazione delle proposte progettuali. Al momento è forse possibile intravedere solo alcune prime luci e qualche possibile ombra, ma, soprattutto, si può tornare a interrogarsi attivamente su quali politiche e interventi sia auspicabile promuovere nelle aree urbane.

Tabella 2 - Consistenza del finanziamento per ciascuna delle 22 Zfu

Zona Franca Urbana	Finanziamento
1. Catania	€ 7.349.992
2. Napoli	€ 6.463.854
3. Taranto	€ 6.197.044
4. Gela	€ 5.718.855
5. Torre Annunziata	€ 5.344.789
6. Massa e Carrara	€ 5.205.676
7. Quartu Sant'Elena	€ 5.081.610
8. Andria	€ 4.903.024
9. Crotona	€ 4.856.770
10. Lamezia Terme	€ 4.759.927
11. Pescara	€ 4.290.065
12. Cagliari	€ 4.288.153
13. Mondragone	€ 3.961.711
14. Lecce	€ 3.900.508
15. Rossano	€ 3.868.976
16. Iglesias	€ 3.827.886
17. Velletri	€ 3.827.471
18. Erice	€ 3.797.252
19. Matera	€ 3.660.334
20. Campobasso	€ 3.163.024
21. Sora	€ 2.900.268
22. Ventimiglia	€ 2.588.643
Totale	€ 99.955.833

Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico

Intervista a Marco Magrassi

di Daniela De Leo

DD: Nonostante l'invito ad attendere la definizione dei regimi attuativi da parte del Mef, a seguito della definizione dei quali il dispositivo delle Zfu sarà operativo in tempi brevi, riprendiamo il discorso fatto circa un anno fa con Marco Magrassi, uno dei principali *policy maker* di questo strumento. Cosa è successo in questo periodo?

MM: Ci siamo incontrati lo scorso anno quando era stata appena chiusa la procedura di formulazione della proposta delle 22 zone franche inviata al Cipe nel dicembre del 2008. Per motivi indipendenti dalla proposta e non del tutto comprensibili, solamente nel maggio 2009, il Comitato ha accolto e approvato la proposta di individuazione, senza richiedere ulteriori istruttorie. Subito dopo il nostro Dipartimento ha avviato la procedura di notifica comunitaria dell'aiuto di stato previsto nelle zone. Le richieste di chiarimento da parte della Commissione su alcuni aspetti di merito sono state evase molto rapidamente: si è trattato per lo più di esplicitare delle ragioni di alcune scelte metodologiche, invece che, come ci saremmo attesi, di ottenere informazioni e chiarimenti sulla parte attuativa. Questo segnala complessivamente un diverso atteggiamento della UE verso gli aiuti di Stato; un atteggiamento senz'altro più flessibile, rispetto a qualche anno fa, dovuto all'attuale contesto di crisi. Il 28 ottobre, in concomitanza con l'autorizzazione della Commissione

Europea, il Mise ha organizzato un evento per la firma di un accordo di programma con i Comuni beneficiari del dispositivo. Tale accordo ha natura politico-istituzionale più che tecnica. Tuttavia, dal momento che è evidente l'insufficienza delle sole agevolazioni per rilanciare le aree in questione, abbiamo approfittato dell'occasione per chiedere ai Comuni di ribadire i propri impegni di investimento in infrastrutture e servizi per la valorizzazione delle ZFU. Nella stessa direzione, ci sembra significativo svolgere il nostro ruolo di broker istituzionale, garantendo in particolare la collaborazione tra le amministrazioni comunali beneficiarie e le Regioni (oggi "proprietarie" delle risorse aggiuntive per lo sviluppo), attraverso un Tavolo tecnico annunciato dal Ministro e che convocheremo appena possibile.

DD: Volendo tener conto del lavoro fatto più che degli inevitabili passaggi politico-istituzionali che ne hanno sinora procrastinato la messa in opera, proverei a descrivere quali avanzamenti e quali questioni sono state sviluppate in questo periodo a coronamento del percorso tecnico svolto per la definizione del dispositivo.

MM: Complessivamente, in questo periodo abbiamo per lo più lavorato allo studio e alla definizione del ventaglio delle soluzioni tecniche possibili. In particolare, ci siamo interrogati sulle soluzioni più efficienti per attivare agevolazioni

fiscali e contributive che, non operando più secondo meccanismi tradizionali (es. crediti di imposta) bensì in regimi di esenzione, risultano totalmente nuove per l'Italia e portano con se meccaniche complesse di contabilità pubblica con effetti sia micro che macro sul versante dell'entrate dello Stato e di amministrazioni locali. Quello che certamente abbiamo compreso con maggiore chiarezza è che il vincolo di bilancio imposto dalle risorse limitate del Fondo dedicato a oggi alle Zfu ci complica molto la vita e limita il respiro e la portata innovativa dello strumento. In Francia le Zfu operano da 12 anni senza vincolo di bilancio (ovvero, solo alla fine dell'anno si sa quanto sono costate), anche se ovviamente anche loro fanno delle stime di massima per avere un'idea dei costi per l'erario, e per poter fornire alla Commissione Europea questa informazione finanziaria rilevante per valutare le possibili distorsioni indotte dallo strumento su mercati concorrenziali.

DD: Anche in relazione agli approfondimenti sviluppati, potendo rettificare o apportare delle modifiche, in che direzione vi muovereste oggi? Quali aspetti vi sono stati più chiari solo a valle del percorso svolto più di recente?

MM: Certamente in futuro sarà necessario concentrare ulteriormente i dispositivi per i quartieri disagiati verso il sostegno all'occupazione e alla creazione di *nuova* impresa, probabilmente seguendo meno pedissequamente la traccia dei francesi e, magari, osando maggiormente sul piano della selettività. Gli obiettivi delle ZFU, dichiaratamente occupazionali, includono infatti l'ampliamento della base di micro impresa locale che fornisce al quartieri e ai suoi cittadini servizi di prossimità. Tali attività, forse, sono poco innovative o addirittura banali (il dentista, un'agenzia di pratiche auto, una parafarmacia, un piccolo supermercato, un nido d'infanzia del terzo settore, etc.) ma risultano sicuramente decisivi per elevare la qualità della

vita di una comunità. Forse avremmo potuto osare di più e sfidare il dogma della concorrenza perfetta che vige (in Europa, e, curiosamente, non negli Usa) quando si parla di esenzioni fiscali: se, ad esempio, avessimo dedicato una quota di risorse alle imprese sociali avremmo potuto ottenere buoni risultati alla scala di quartiere senza distorcere il mercato. Infine, oggi non assumerei, forse, una durata dell'agevolazione così ampia come quella assunta dall'esperienza dei francesi su 14 anni. Senza togliere fiducia agli imprenditori, è forse improduttivo bloccare una quantità così rilevante di risorse per esercizi fiscali così lontani, senza sapere nemmeno se l'impresa beneficiaria rimarrà attiva nell'intero periodo.

DD: Invece, dal punto di vista della dimensione territoriale che eravate riusciti a connettere con questo dispositivo, mi pare che le relazioni delle Regioni non rendano giustizia del tentativo di 'trattamento' della dimensione territoriale e che le osservazioni (che pure hanno permesso una prima valutazione di merito da parte delle Regioni) si limitino, di fatto, a segnalare quanto da voi suggerito sulla concentrazione e le eventuali coerenze con gli orientamenti complessivi della pianificazione per le aree in esame.

MM: Premetto che è mia opinione che, molto spesso, le amministrazioni, i loro funzionari e dirigenti, non sono molto efficaci nello *scrivere* delle cose, anche eccellenti, che a volte fanno, o della conoscenza profonda che possono avere dei territori e dei processi di trasformazione su cui intervengono. Quindi, da questo punto di vista, non trovo necessariamente preoccupante che le relazioni regionali sulle Zfu appaiano un po' burocratiche. Quello che è importante, invece, è considerare che, nonostante tutto, noi abbiamo già raccolto alcuni effetti rilevanti connessi con il processo di definizione di questo intervento, tra i quali segnalerei, senz'altro, l'aver richiamato l'attenzione istituzionale su queste aree urbane per ulteriori

investimenti di regioni e comuni, e l'aver sollecitato l'attivazione del mercato immobiliare, come ad esempio è avvenuto e sta avvenendo ancor prima dell'avvio delle agevolazioni nei quartieri interessati, ad esempio, di Napoli o di Sora (di cui ho notizia diretta). Infine, come spesso è avvenuto e continuerà ad avvenire, il procedere per bandi pubblici ben disegnati e con criteri e regole trasparenti può indurre le amministrazioni a superare paure e reticenze e a esercitare, fino in fondo, il proprio diritto-dovere di prendere decisioni, sbloccando così delle macchine talvolta farraginose e incapaci di darsi delle priorità.

DD: In chiusura ti chiederei quali sono le prospettive per le politiche per le città? Che cosa bolle in pentola e quali sono, ad oggi, le prospettive per l'intervento nelle aree urbane.

MM: In primo luogo, vorrei invitare la comunità degli pianificatori a ragionare, analizzare e aiutarci a capire come fare meglio funzionare le cose (le politiche, i servizi, ecc.) *ordinarie* invece di concentrarci su investimenti straordinari o integrati o complessi. Con questo intendo le strategie e modalità operative per la trasformazione e lo sviluppo di territori che non hanno speranza di fare la differenza se non funzionano i meccanismi e i servizi di base della pubblica amministrazione, servizi che regolano anche il rapporto con la società in cui questa opera. Prima di porsi obiettivi troppo ambiziosi, la sfida è di riuscire a comprendere, in molte realtà, la straordinarietà dell'ordinario. Questa è anche la direzione tracciata, autorevolmente, dal governatore Mario Draghi alla presenza del Capo dello Stato in occasione di un importante convegno dedicato dalla Banca d'Italia al Mezzogiorno lo scorso 26 novembre. Una strada che noi abbiamo iniziato a intraprendere con la definizione del meccanismo degli Obiettivi di Servizio (cfr. De Leo, a cura di, UI 216/07) su settori forse poco "sexy" ma decisivi quali l'acqua, i rifiuti, gli asili, l'assistenza agli anziani...Ritengo che

la filosofia dietro gli Obiettivi di Servizio rappresenti una vera, ancorché poco nota, frontiera nel tentativo di legarsi a obiettivi concreti di miglioramento dell'azione pubblica producendo trasparenza e *accountability*. Concetti ovvi ma, in realtà, quasi rivoluzionari nel nostro paese.

* Marco Margassi Uval-DPS del Mise.



Gela: una proposta per lo sviluppo senza esclusione

Alessandro Alongi*

L'Amministrazione comunale di Gela ha subito creduto nello strumento della Zona Franca Urbana e ci ha investito impegnando risorse proprie, sin dalla finanziaria 2007, contenente le prime indicazioni del Governo nazionale, che così intendeva avviare una sperimentazione per favorire lo sviluppo economico e sociale in aree urbane degradate. Ora, finalmente, si attendono i decreti attuativi per iniziare.

Attraverso una procedura di evidenza pubblica, è stato commissionato un dettagliato studio per l'elaborazione della proposta progettuale per l'individuazione dell'area da candidare a ZFU, nonché un servizio di assistenza tecnica per accompagnare i tavoli tecnici dei settori comunali. La disamina, condotta tra settembre 2007 e aprile 2008, ha consentito di delimitare e perimetrare l'area ottimale prendendo in considerazione diversi elementi: i riferimenti normativi, le esperienze del caso francese, la storia socio-economica di Gela, il contesto territoriale, gli strumenti di programmazione, i contributi dei diversi settori interni all'Amministrazione.

Dal momento che il dispositivo previsto in finanziaria intendeva adottare una politica di mera defiscalizzazione delle attività economiche, si è ritenuto opportuno che l'area da candidare oltre a presentare caratteristiche di esclusione mostrasse anche un certo potenziale di crescita economica. Sulla base di ciò, lo studio è stato suddiviso in due parti:

in un primo momento si sono analizzati i diversi indicatori – dati censuari Istat 2001 – nell'intero contesto urbano e solo successivamente si è operato eseguendo l'indagine in aree suburbane al fine di individuare l'area che presentava la più alta concentrazione di degrado sociale. La prima parte ha permesso di elaborare una base di confronto con le aree sub comunali, successivamente individuate, al fine di comprendere dove era concentrato in città il maggior degrado socio economico.

Attraverso l'utilizzo di indicatori socio-economici e il confronto su base cartografica delle dinamiche imprenditoriali degli aggregati subcomunali delle sezioni censuarie, è stato possibile delimitare quattro potenziali aree bersaglio.

Successivamente, attraverso specifici confronti con il tavolo tecnico dei settori comunali e con altrettante condivisioni con l'Amministrazione, è stata perimetrata l'area da proporre. L'istituzione del tavolo tecnico ha consentito di raccogliere tutti quei dati in possesso dei diversi settori dell'Amministrazione, proponendo un confronto che spesso viene a mancare nell'attività ordinaria ma che rappresenta certamente il presupposto per le buone politiche di sviluppo.

La ricerca ha preso come riferimento la situazione socioeconomica della città di Gela, fortemente influenzata dalla presenza della grande impresa. Essa, infatti, sin dalla sua costruzione – fine anni '50, primi anni '60 – ha generato

dinamiche complesse e stratificate, fordiste prima e post-fordiste dopo, specifiche di un intreccio particolarmente intenso di modernizzazione e persistenza di comportamenti e dinamiche sociali tradizionali.

La presenza del grande polo petrolchimico dell'Eni ha favorito l'espansione demografica che ha reso Gela una città di medie dimensioni, oggetto di interesse per lo sviluppo, e destinataria di interventi e politiche. Ciò ha segnato tutto il processo, dando una particolare connotazione anche alla marginalità sociale che si è sviluppata e alla sua distribuzione sul territorio, influenzando direttamente gli elementi che hanno portato alla definizione dell'area cittadina da candidare come ZFU. Gran parte dei fenomeni di disagio e di mancata integrazione, quando non di esclusione sociale, sono imputabili a questa vicenda. Allo stesso modo, la persistenza della criminalità organizzata e, addirittura, la nascita di una seconda organizzazione criminale concorrente di Cosa Nostra, se non è direttamente ricavabile dal distorto processo di "industrializzazione senza sviluppo" (Hyttén e Marchioni, *Industrializzazione senza sviluppo. Gela: una storia meridionale*, FrancoAngeli, Milano 1970), è certamente connesso con tale processo. La presenza del petrolchimico ha prodotto un dinamismo economico che sembra toccare il sistema industriale gelese negli ultimi anni, e che accenna a un fenomeno di dispersione virtuosa sul territorio delle capacità imprenditoriali accumulate nell'impresa fordista e disseminate nel momento del suo progressivo smantellamento postfordista. Gli elementi di dinamismo economico, ritrovati in alcuni settori industriali collegati o complementari con le attività del petrolchimico, danno in proposito qualche cenno di speranza di potenzialità di sviluppo. La capacità di assorbimento coerente con tali settori delle politiche di incentivazione all'impresa (la 488) sono una conferma di tale dinamismo. Ma tali segni di dinamismo restano quasi nascosti continuando a portarsi dietro il segno



Comune di Gela, individualizzazione Zfu

della separazione dal contesto territoriale proprio di tutta la vicenda. Tale segno è rilevato dalla mancanza persistente di segnali di radicamento dell'impresa nel contesto sociale, ossia nel non diffondersi nel tessuto della microimpresa e nel non essere causa e motivo di contrasto ai processi di emarginazione e di esclusione sociale descritti, e che sono alla base delle ragioni per la richiesta della ZFU. E così giungiamo al punto centrale della nostra riflessione. La Zfu ha una sua ratio, che consiste nel volere coniugare contrasto all'esclusione sociale con politiche leggere di sviluppo economico. Anche la proposta di istituire la Zfu di Gela è stata pensata su questa sua doppia articolazione. La ZFU, infatti, dovrà integrarsi e tenere conto del contesto delle altre politiche comunali di sviluppo, con riferimento privilegiato e specifico alla Pianificazione strategica (per Gela già validato dal Nucleo di Valutazione della Regione siciliana) e agli interventi che fanno riferimento ai Fondi strutturali europei (e ai Fondi Fas).

La Zfu potrà agire in questa direzione nell'area identificata e oggetto della politica di aiuto, ma dovrà indicare a

tutto il territorio cittadino la strategia da seguire e gli obiettivi da raggiungere. Se si riuscirà a operare efficacemente, con ogni probabilità si potranno creare le condizioni e approntare gli strumenti perché tali obiettivi siano perseguiti da tutto il territorio e siano efficaci in tutte le aree e i segmenti sociali che soffrono di esclusione e di degrado per mancanza di dinamismo economico diffuso e di modernizzazione compiuta. Dalla "industrializzazione senza sviluppo" che ha prodotto modernizzazione incompiuta, si tratta allora di avviare un processo di "sviluppo diffuso senza esclusione sociale", che realizzi o avvii processi di sviluppo locale. Il tema diventa quello di collegare e connettere ciò che resta della grande impresa con il tessuto di piccole e medie imprese che danno segni di possibile dinamismo e crescita, per giungere a fertilizzare, infine, il più diffuso insieme delle microimprese che sono alla base della compiuta modernizzazione della città. La scelta di ampliare il perimetro della zona franca urbana a due aree periferiche oltre il contesto urbanizzato (includendo aree per l'insediamento produttivo e attività direzionali

commerciali e alberghiere) persegue una logica integrata di sviluppo non solo legato alle dinamiche economiche ma anche alle potenzialità sociali e relazionali. La funzionalità di questi spazi all'interno della Zfu candidata di Gela risulta, quindi, particolarmente confacente per il connubio tra sviluppo sociale ed economico. Lo studio elaborato conclude con due aspetti fondamentali per la buona riuscita dello strumento: il modello di gestione per l'implementazione della Zfu e il capitolo sugli interventi complementari. Con riferimento al primo punto, il progetto avrà bisogno, in modo particolare nella fase di implementazione, del contributo di diversi attori locali e, all'interno della stessa organizzazione comunale, di diversi uffici che a vario titolo sono interessati. Ossia ci si dovrà proporre di organizzare quei percorsi partecipativi e di condivisione del processo che sono essenziali sia per la messa in atto della ZFU, sia per la sua coerenza e sinergia con l'insieme delle politiche di sviluppo del territorio. Rispetto al secondo, è opportuno intervenire su altri ambiti: recupero urbano, servizi sociali, legalità - Gela è un laboratorio di idee ed azioni per

contrastare la criminalità organizzata – sistema delle relazioni sociali. A tal proposito si è ritenuto opportuno individuare interventi e linee di azioni complementari a quelli già individuati in finanziaria, quindi attivabili servendosi di altre risorse di diversa natura, come Fondi strutturali 2007-13, FAS, risorse private. Interventi capaci, quindi, di integrare settori quali l'economia locale, il sociale, l'infrastruttura urbana, del recupero ambientale, della sicurezza, della viabilità, dei servizi pubblici, etc. La realizzazione del progetto della Zona Franca Urbana è, per tanto, legata a tre fattori di realizzabilità, fra loro strettamente correlati e interdipendenti, che costituiscono il quadro generale di fattibilità del progetto. Essi fanno riferimento ai seguenti aspetti: gli aspetti organizzativo-gestionali e di creazione delle reti di cooperazione strategica fra gli attori coinvolti, per la ottimale realizzazione della ZFU; gli aspetti legati alla integrazione con gli altri strumenti di governo del territorio e di pianificazione strategica; gli aspetti legati alla più generale dimensione finanziaria e di accesso alle risorse per lo sviluppo, primi tra tutti di accesso alle risorse dei Fondi strutturali europei. In ultimo, la particolare attenzione nei confronti del nuovo ciclo di programmazione è dovuta anche al ruolo che essa attribuisce alle città. La città di Gela, infatti, proprio mediante l'attivazione dei Piani Integrati di Sviluppo Urbano (PISU) previsti dalla programmazione dei fondi strutturali può attivare interventi complementari per contrastare il fenomeno dell'esclusione sociale presente in città e per promuovere lo sviluppo locale.

* Coordinatore del gruppo di lavoro Eures Group Srl.

Zfu: prove di innovazione per i quartieri deboli

La Zfu di Lecce nelle 167

Raffaele Parlangei*

L'area identificata dal Comune di Lecce per la Zfu ricade nelle zone denominate 167-A, B e C, oggetto di intervento nell'ambito dei Contratti di Quartiere II 'Stadio' e 'San Sabino' approvati con delibere di Consiglio Comunale del 02.04.2004. Con questo dispositivo, l'amministrazione si propone di dare attuazione a quanto previsto nei protocolli stipulati con le associazioni di categoria e con il partenariato economico sociale, per l'attivazione di adeguati processi di rivitalizzazione del tessuto economico e sociale cittadino.

La scelta dell'area individuata come Zona Franca Urbana di Lecce è stata dettata, in primo luogo dalla necessità di individuare una zona che rispondesse in termini di criteri dimensionali, demografici e di disagio socio-economico ai parametri fissati dalla legge e, in secondo luogo, fosse già interessata da programmi e politiche di investimento di supporto allo sviluppo locale coerenti e compatibili con il dispositivo.

La Zfu progettata dal Comune di Lecce vede come tema prioritario l'incentivazione alla creazione e al potenziamento di piccole e micro imprese, al fine di rafforzare e valorizzare l'esperienza di sviluppo urbano integrato e partecipato acquisita nell'ambito del programma "Contratto di Quartiere II", che insiste sulla stessa area e che, mediante la realizzazione di infrastrutture e servizi, riconnette le periferie al tessuto cittadino. Obiettivo che l'Amministrazione comunale ha inteso perseguire è stato quello di innalzare il livello di qualità e di funzionalità dell'insediamento urbano, incidendo non solo su aspetti di riqualificazione

urbanistica in senso stretto ma, anche, su aspetti economici e sociali propedeutici a migliorare la qualità della vita dei cittadini.

Nella proposta progettuale della Zfu ammessa a finanziamento è stato illustrato il programma degli investimenti previsti nell'ambito dei Contratti di Quartiere II che prevede azioni di riorganizzazione delle aree mediante opere di completamento della maglia urbana, interventi di edilizia residenziale sovvenzionata e convenzionata, opere di ristrutturazione edilizia del blocco di edilizia sovvenzionata e, in particolare, nella dotazione di servizi di carattere locale e urbano, concentrandosi nella riorganizzazione di un sistema di piazze e di centri servizi per le attività culturali, amministrative, commerciali terziarie e tempo libero, necessarie alla riqualificazione sociale, culturale ed economica delle aree oggetto di intervento.

La programmazione dei suddetti interventi è il risultato di un processo di partecipazione dei cittadini attraverso il quale è stato possibile condividere una strategia di riqualificazione urbana di carattere integrato, orientata a incentivare interventi per l'occupazione, l'integrazione sociale e l'avvio di nuove attività produttive, favorendo l'inserimento lavorativo nelle aree in oggetto. In tal senso il Comune di Lecce, attraverso la sottoscrizione di Protocolli d'intesa con Enti e Associazioni di categoria, si era già impegnato a valorizzare iniziative di sviluppo e incentivare, nelle aree bersaglio, l'avvio di nuove attività produttive anche mediante misure di defiscalizzazione, per quanto di sua competenza.

La ZFU, in linea con la programmazione dell'ente stesso, offre al Comune di Lecce l'opportunità di perseguire secondo un approccio integrato la strategia di intervento urbano sottesa ai Contratti di Quartiere II e di rafforzare il percorso di riqualificazione urbana avviato da tempo attraverso Programmi di Iniziativa Comunitaria (Urban), Programmi urbani complessi (PRUSST, PRU), la creazione di società miste per la gestione di funzioni e servizi locali (STU), la definizione e l'attuazione di progetti finanziati nell'ambito della programmazione dei Fondi Strutturali 2000/2006 (POR Puglia 2000/2006 Misura 5.1 – Recupero e riqualificazione sistemi urbani – e Misure collegate 5.3 – Azioni formative e piccoli sussidi; 4.17 – Micro aiuti al commercio).
La defiscalizzazione prevista dalla Zfu del Comune di Lecce apre, inoltre, ulte-

riori riflessioni, in fase di approfondimento, in linea con una reale prospettiva di coerenza rispetto alle politiche attive per lo sviluppo sociale e occupazionale definite a livello europeo che conferiscono all'ente locale un ruolo incisivo nei percorsi di crescita economica durevole e sostenibile dei territori, incentivando il miglioramento della qualità della vita anche attraverso l'innalzamento quantitativo e qualitativo del lavoro e una maggiore coesione sociale. In tal senso si riesce a garantire una reale integrazione tra adeguate politiche di riqualificazione urbana e politiche di occupazione, affari sociali e pari opportunità (si veda la messa a sistema dei seguenti documenti di lavoro che hanno guidato via via i lavori in essere: Comunicazione della Commissione sull'Agenda Sociale, COM (2005) 33; Decisione del Consiglio del 6 ottobre 2006 sugli Orientamenti

Strategici Comunitari in materia di coesione (2006/702/CE); 2.1. Contributo delle città alla crescita e all'occupazione; la COM(2006) 385 Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, La politica di coesione e le città: il contributo delle città e degli agglomerati urbani alla crescita e all'occupazione all'interno delle Regioni {SEC(2006) 928}; la Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili). La proposta operativa integrata del programma di investimenti proposto nell'ambito delle Zfu del Comune di Lecce è orientata a potenziare l'economia locale e il mercato del lavoro locale migliorando le condizioni urbane utili a favorire nuovi insediamenti produttivi e innalzare la competitività delle realtà economiche già esistenti (Programma Operativo Regione Puglia FESR 2007/2013 ASSE VII "Competitività e



Zfu Lecce

attrattività delle città e dei sistemi urbani”, Linea di intervento 7.1 Piani integrati di sviluppo urbano; Asse VI

“Competitività dei sistemi produttivi e occupazione”, Linee di intervento 6.1

Interventi per la competitività delle imprese; 6.2 Iniziative per le infrastrutture di supporto degli insediamenti produttivi; 6.3 Interventi per il marketing territoriale e per l’internazionalizzazione dei sistemi produttivi e delle imprese; Lr 29 luglio 2008, n. 21 “Norme per la rigenerazione urbana”).

Un punto di forza della Zfu è indubbiamente costituito dalla volontà di perseguire un’idea di sviluppo integrato e partecipato. Coerentemente a tale impostazione, l’idea del Comune di Lecce di integrare i due programmi (Contratti di Quartiere II e ZFU), uno volto al potenziamento delle infrastrutture e dei servizi e l’altro al supporto delle attività imprenditoriali, consente di valorizzare le risorse sociali, economiche e culturali presenti sul territorio, generando un miglioramento degli spazi di vita quotidiana e perseguendo il raggiungimento di un equilibrio del disegno urbano cittadino, mediante la programmazione unitaria e coordinata di politiche d’investimento coerenti effettuate nella medesima area.

Un limite del dispositivo in oggetto potrebbe di fatto rilevarsi nella necessità di intervenire nei processi di rigenerazione urbana con un approccio integrato che, utilizzando più fonti di finanziamento, da un lato sia in grado di incrementare l’impatto di queste politiche sul territorio, ma dall’altro spesso non riesce ad allineare i cronoprogrammi dei cicli di vita dei programmi/progetti che vanno a incidere sulle esigenze dei quartieri degradati.

Si tratta, in realtà, di sfruttare una straordinaria occasione di rilancio per lo sviluppo economico e sociale delle periferie, ma che potrà funzionare al meglio, solo coniugando in “tempo reale” le varie fasi della programmazione, progettazione, attuazione e gestione di programmi/progetti di sviluppo integrato urbano e territoriale e garantendo un approccio sistemico per processi ai vari servizi che l’ente intende erogare ai cittadini.

* *Dirigente Settore Programmazione e strategie territoriali del Comune di Lecce.*



Piazza Farnese 44, - 00186 Roma - tel 06.68134453 - fax 06.68600070
<http://www.inu.it/astengo/index.html> - info@fondazioneastengo.com

Consiglio di amministrazione:

Elio Piroddi (Presidente), Alfiero Moretti, Simone Ombuen, Stefano Stanghellini

Comitato Scientifico: Dino Borri (Presidente), Pio Baldi, Roberto Camagni, Giuseppe Campos Venuti, Giuseppe Dematteis, Francesco Forte, Patsy Healey, Guido Martinotti, Gianluigi Nigro, Fortunato Pagano, Maria Rosa Vittadini

Direttore: Giuseppe De Luca **Segreteria:** Maria Antonietta Durante

LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA IN APPLICAZIONE DEL D.LGS. 4/2008: METODOLOGIE, STRUMENTI OPERATIVI E RICADUTE NELLE PROCEDURE NORMATIVE CON RIFERIMENTO ALLA REGIONE CAMPANIA

Napoli, 18 marzo 2010

Cura Scientifica: Maria Cerreta, Pasquale De Toro, Alessandra Fidanza

La Valutazione Ambientale Strategica (VAS) si applica a tutti i piani e programmi elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 85/337/CEE, inoltre per tutti gli altri piani per i quali si ritiene necessaria una valutazione ai sensi degli articoli 6 e 7 della direttiva 92/43/CEE.

Il corso si propone di dare una risposta alle domande più frequenti sulla VAS, fornendo a tecnici delle Amministrazioni e Professionisti del settore della pianificazione gli strumenti operativi per applicare correttamente la procedura di VAS, con un particolare approfondimento alle procedure specifiche della Regione Campania ed ai riferimenti del D.Lgs. 4/2008.

Attraverso l'illustrazione di casi di studio, i partecipanti al corso saranno in grado di sviluppare le competenze pratiche per gestire il percorso di VAS, per approfondirne gli aspetti metodologici ed i contenuti tecnici.

PROGRAMMA

ore 9,00	saluti e introduzione al corso <i>Alessandra Fidanza, Maria Cerreta, Pasquale De Toro</i>	ore 13,45	La VAS per i piani comunali di territori delicati e di pregio: i casi Amalfi e Cetara
ore 9,10	Pianificazione sostenibile: il ruolo della VAS <i>Luigi Fusco Girard</i>		<i>Loreto Colombo</i> Domande al relatore
ore 9,45	Il quadro normativo nazionale ed europeo, <i>best practices</i> internazionali <i>Alessandra Fidanza</i> Domande ai relatori	ore 14,45	Problematiche nell'esperienza della VAS in Puglia <i>Alessandro Bonifazi, Carmelo M. Torre</i> Domande ai relatori
ore 10,45	<i>coffee break</i>	ore 15,45	Il processo di VAS: approcci, strumenti, sperimentazioni <i>Pasquale De Toro</i> Domande ai relatori
ore 11,00	Il quadro normativo regionale in Campania <i>Vincenzo Russo</i> Domande al relatore	ore 16,45	Un nuovo ruolo della VAS nei processi di pianificazione <i>Roberto Gerundo, Marcella Reborà</i> Domande ai relatori
ore 12,00	Procedure e metodologie per la VAS dei Piani Urbanistici Comunali (PUC) <i>Antonio Risi</i> Domande al relatore	ore 17,45	Conclusioni <i>Alessandra Fidanza</i>
ore 13,00	<i>buffet</i>		

La Zfu mancata per Termini Imerese

Ferdinando Trapani*

Il Comune di Termini Imerese nel luglio 2008 aveva presentato un progetto di Zfu riguardante parte del centro storico e dell'area portuale con importanti complementarità funzionali con quella industriale e portuale di Palermo. In un primo momento la Regione Sicilia aveva individuato solo tre aree nei quartieri più degradati delle più grandi città isolane: Brancaccio (Palermo), Librino (Catania) e Augusta (Siracusa). Successivamente, la proposta è stata allargata a 12 Zfu delle quali le prime tre in graduatoria risultavano Catania, Gela ed Erice con Termini Imerese quarta. Tra le 12 aree urbane candidate dalla Regione, il Ministero ha accolto proprio le prime tre della graduatoria redatta dal dipartimento della programmazione siciliana. Tra le candidature siciliane restano escluse Termini Imerese (PA), Messina, Barcellona Pozzo di Gotto (ME), Acicatena (CT), Castelvetro (TP), Trapani, Acireale (CT), Giarre (CT) e Sciacca (AG).

Sembra plausibile il fatto che il Dipartimento di Politiche di Sviluppo (Dps) abbia selezionato le città sulla base delle relazioni inviate dalle Regioni, dimostrando che la interlocuzione regionale sia stata più che determinante. Ancora di più sembrerebbe che la proposta prevalentemente *urbanistica* di Termini Imerese sia stata determinante per la sua "sconfitta" a parere dei valutatori regionali, più orientati a valorizzare le proposte economicamente e socialmente più strutturate.

Termini, quindi, non potrà avvalersi dei benefici connessi al provvedimento, mentre, la proposta rimarrà, come un approfondimento dei possibili sistemi di attuazione di quella parte importante del Piano strategico che si occupa del centro storico antistante il porto. L'obiettivo della Zfu era, infatti, il 'risveglio' del centro storico, in passato volano dell'economia cittadina. Nella seconda metà degli anni novanta, con il nuovo Prg, era stata effettuata la scelta di salvaguardare il centro storico da ulteriori saccheggi, conservandone la memoria storica urbana. Gli strumenti di incentivazione fiscale sono utili *necessari* data la gravità del fenomeno dell'abbandono da gran parte degli abitanti che hanno preferito i moderni condomini delle periferie ai problemi di vivibilità e accessibilità del centro storico (morfologia urbana chiusa, presenza di scalinate, strade anguste, scarso soleggiamento, ecc.). Tutta la parte bassa della città antica e il centro monumentale della città alta, sono quelle maggiormente interessate al fenomeno di abbandono del centro storico verso le aree esterne all'abitato, nell'ambito di un processo che ha caratterizzato, negli ultimi trenta anni, gli spostamenti della popolazione nell'ambito dell'area urbana. Tali spostamenti, tuttavia, hanno riguardato, perlopiù, le funzioni residenziali, mentre le attività produttive, prima presenti nel territorio individuato proprio nella ZFU, si sono semplicemente dissolte.

Tale scelta localizzativa, pertanto, non determina conflitti tra potenziali beneficiari ed esclusi; piuttosto tende a "risvegliare" una vocazione storica, delle piccole e medie imprese locali, alla produzione di merci e servizi. Riguardo alle questioni territoriali, questo tema metterà necessariamente in luce i vari livelli di sviluppo raggiunti dalle governance locali. In un contesto avanzato, infatti, la competitività territoriale non si riduce a mera contrapposizione politica, o peggio a conflitto tra organi locali, piuttosto assicura il dialogo tra i vari attori della pianificazione territoriale alle diverse scale. Inoltre, occorre evidenziare che, recentemente, l'ambito dell'area metropolitana orientale di Palermo si è riconfigurata con nuovi assetti e nuovi raggruppamenti territoriali. All'aggregazione del programma del Pios¹ ("Metropoli Est", cui fa riferimento l'area bagherese, si è aggiunta l'aggregazione dell'area imerese tra i comuni della valle del S. Leonardo e della valle del Torto (Agenzia Imera Sviluppo 2010). In questa direzione potrà svolgere un ruolo importante la Provincia Regionale con la recente iniziativa di istituire un "tavolo di partenariato strategico provinciale". L'iniziativa Zfu di Termini Imerese, che ha seguito il varo della proposta di piano strategico comunale, va considerata come una conseguenza della fiducia riposta dall'amministrazione nei confronti della *strumentazione innovativa* di governo urbano che mostra aspetti di continuità tra pianificazione ordinaria e strategica: il Prg ha fornito la individuazione funzionale prevalente delle parti urbane e le modalità di regolazione del loro uso per lo sviluppo sostenibile a lunga scadenza, mentre il piano strategico ha determinato le condizioni attraverso cui la partecipazione cittadina ha contribuito alla fissazione dei temi, degli obiettivi e delle priorità sociali ed economiche a breve e medio termine. Ma è il piano strategico a definire gli ambiti delle progettualità che per la loro implementazione devono ricorrere alle opportunità di

cofinanziamento offerte dalla programmazione regionale, nazionale e comunitaria.

Nella costruzione della ZFU, il rapporto (tecnico-disciplinare) tra la strumentazione ordinaria e quella strategica, in termini di bilancio, fa emergere che la capacità di controllo degli indicatori sociali, economici e urbanistici acquisita è tale da permettere all'amministrazione di partecipare a una pluralità di iniziative di sperimentazione innovativa di strumenti di governance urbana e territoriale in competizione con città di rango superiore.

Le aspettative dell'amministrazione, nell'implementazione della ZFU, in termini di consenso consistevano nel dare seguito a quanto proposto dal gruppo di progettazione del PS e condiviso nelle assemblee cittadine e dal Consiglio comunale riguardo alla priorità da assegnare al recupero del centro storico in connessione allo sviluppo complessivo delle attività portuali e, in particolare, di quelle turistiche. Infatti, la sistemazione del nuovo molo, nel razionalizzare e ampliare la capacità di servizio del porto turistico necessita di un presidio non solo organizzativo ma di un tessuto sociale capace di esprimere l'offerta turistica in senso culturale (di accoglienza e ospitalità relazionali) invece che per fornire la forza lavoro locale a basso costo. Senza il centro storico abitato, il porto rimarrebbe sganciato dalle altre aree urbane in fase di maggiore sviluppo: l'edilizia stagionale verso la piana costiera orientale (espansione inibita dalla presenza del polo industriale) e la moderna periferia nella zona sud-occidentale, densa e dotata dei servizi urbani principali.

L'innalzamento dei livelli di qualità della vita nella parte del centro storico antistante il porto, è stata considerata rispetto ad altre parti urbane anche per motivi di riequilibrio territoriale in quanto il porto è un elemento di connessione forte con il sistema industriale, commerciale e turistico di Palermo. Tra l'area Imerese e la vicina città metropolitana sono stati instaurati rapporti di piena collaborazione già avviati

concretamente con la creazione di un'Autorità Portuale unica Palermo-Termini Imerese, voluta da questa amministrazione. La scelta della Zfu nell'area portuale significa la volontà di perseguire tale intento di connessione territoriale da parte dell'amministrazione. In questo quadro, è necessario che la Regione Siciliana e la Provincia, per la sua parte, realizzino le necessarie infrastrutturazioni per rendere agevoli i collegamenti ferroviari con l'Agglomerato Industriale e con il porto, quelli stradali e autostradali. Nella costruzione della proposta Zfu di Termini Imerese non sono emerse particolari conflittualità tra i potenziali beneficiari delle Zfu e gli esclusi, poiché nelle procedure partecipative e concertative precedenti è emerso che il recupero del centro storico, prima ancora che in senso fisico (che avrebbe avvantaggiato solo i beneficiari della ZFU), doveva avvenire in senso sociale proprio come volano iniziale del recupero edilizio che nel tempo si sarebbe allargato a tutto il resto del centro antico. Il piano strategico comunale (discendente da direttive centrali di ambito economico e sociale, più che territorialista), ha declinato diverse prospettive di risoluzione graduale e adattativa dei problemi urbani e territoriali, nel rispetto dei principi e dei criteri emersi durante le fasi concertative e partecipative. Pur con tutti i problemi che derivano dalla mancanza di un quadro normativo e tecnico amministrativo certo, che renda durevole (e anche cofinanziabile) il quadro delle azioni risultante dal piano strategico, mentre l'esperienza della progettazione della Zfu è una risultante di quel processo di mobilitazione del capitale sociale e di fiducia imprenditoriale urbana. Qui il Prg, il piano del centro storico, il piano strategico e la Zfu restano legate in un unico flusso concertativo e (in parte) di cittadinanza attiva, privo di soluzioni di continuità. L'esperienza di Termini Imerese evidenzia il problema del confronto con gli indicatori che non sempre sono in grado di restituire il senso e la qualità propositiva delle volontà delle

cittadinanze e di chi li rappresenta. A Termini Imerese, non resta che attendere, con fiducia, la prossima occasione.

* Ricercatore, Università di Palermo.

Note

1. PIOS è l'acronimo dei *pacchetti integrati di operazioni strategiche*, istituiti nella Regione siciliana nel POR 2000-2006 a completamento delle iniziative dei Pit non finanziati nella fase di selezione iniziale e ricollocati in un Progetto integrato regionale "Reti per lo sviluppo locale" approvato dalla Giunta regionale con del. n. 267 del 26/09/2003.

L'Empowerment Zones di Baltimora

Alessandro Coppola*

Nel corso degli anni ottanta sono stati molti gli Stati dell'Unione a sperimentare, sul modello britannico, politiche di defiscalizzazione su base areale. Nonostante la popolarità del dispositivo, i diversi tentativi di arrivare alla formulazione di un programma federale non andarono a buon fine, fino all'approvazione, nel 1993, su iniziativa dell'amministrazione Clinton, del programma, Empowerment Zones/Enterprise Cities (Ep/Ez). Il dispositivo dell'Ez intendeva rappresentare una nuova sintesi capace di superare la dialettica tradizionale fra intervento pubblico e iniziativa privata, ruolo del governo federale e poteri locali. La stessa enfasi sulla partecipazione dei residenti e degli attori organizzati nel disegno del processo di pianificazione strategica doveva presiedere all'insieme dei programmi attivati in ogni Empowerment Zone¹, si accompagnava a una riarticolazione dell'equilibrio fra intervento federale e intervento dei poteri statali e locali. Se il livello federale vedeva un allargamento della titolarità dall'*Housing and Urban Development Department* (Hud) ad altri dipartimenti, a livello inferiore si prevedeva un coinvolgimento pieno dei singoli stati, diversamente da quanto accaduto nell'attuazione di programmi federali precedenti. Il programma riconosceva quindi il nuovo paesaggio dei poteri scaturito dalle cosiddette *rivoluzioni federaliste* promosse dalle amministrazioni Nixon

e Reagan nei decenni precedenti, confermando l'idea del partenariato non solo fra i livelli di governo ma, complessivamente, fra l'azione pubblica, il settore no-profit e l'iniziativa privata². L'istituzione delle Empowerment Zones costituiva così l'intervento di maggiore rilievo fra le politiche urbane promosse dalla nuova amministrazione democratica. Contestualmente alle riforme del welfare, la logica della *New Community Partnership*, inaugurata dal Presidente Clinton, era quella di coniugare l'intervento sui luoghi con quello sulle popolazioni, attraverso una nuova "*place-based people strategy*" capace di migliorare l'accesso di luoghi e soggetti svantaggiati alle opportunità economiche e occupazionali di un'economia in crescita, attraverso la riduzione e tendenziale eliminazione della dipendenza dei secondi dai trattamenti di welfare. Le *Empowerment Zones* volevano allo stesso tempo rappresentare una riforma profonda del modello precedente delle *Enterprise Zones*, sia nella sua versione britannica sia in quella successiva diffusasi a livello statale negli Usa di cui si criticava la rigidità liberista. Se da una parte quindi si confermava la predilezione da parte delle amministrazioni democratiche per un approccio olistico e integrato nel trattamento delle aree svantaggiate, dall'altro si aderiva con convinzione all'idea che il mercato, opportunamente stimolato,

potesse agire positivamente sulle condizioni di aree urbane degradate che, con grande enfasi, erano ora viste come *giacimenti di sviluppo*³. Le Empowerment Zones venivano così a costituire una realizzazione significativa degli assunti della cosiddetta Terza Via incarnata dall'amministrazione Clinton negli Usa e dal governo laburista guidato da Tony Blair nel Regno Unito.

Il disegno del nuovo programma federale

In linea con la nuova enfasi sulla necessità di migliorare la qualità e l'efficacia della spesa federale, le amministrazioni comunali erano invitate a partecipare a una selezione competitiva per il riconoscimento delle agevolazioni e lo stanziamento dei fondi federali previsti dal nuovo programma. Fra i criteri di eleggibilità, si richiedeva alle amministrazioni di candidare aree con una popolazione fra le 50.000 e le 100.000 unità, caratterizzate da gravi condizioni di degrado e un tasso di povertà di almeno il 20% in tutte le zone censuarie dell'area proposta, oppure del 25% nel 90% delle zone censuarie o del 35% in almeno il 50% delle zone censuarie⁴. Sulla base di questi criteri venivano designate nel 1994 sei Empowerment Zones nelle città di New York, Chicago, Detroit, Philadelphia-Camden, Baltimora, Atlanta. Contestualmente, venivano individuate anche sessantacinque *Enterprise communities*, che godevano di trasferimenti pubblici e agevolazioni fiscali di dimensioni molto minori. Le *Empowerment Zones* designate accedevano a circa centocinquanta milioni di dollari in crediti fiscali federali con un taglio della tassazione di tremila dollari per ogni nuovo assunto. Ogni zona riceveva cento milioni di dollari in fondi afferenti al cosiddetto *Social Service Block Grant* (SSBG) per il finanziamento di iniziative nei campi della formazione al lavoro, i servizi pubblici di trasporto, la promozione della proprietà immobiliare, iniziative sociali a sostegno dei residenti in situazioni di svantaggio. Il programma lasciava ampi margini di

autonomia all'iniziativa locale in linea con i principi della cosiddetta *National Performance Review* promossa dalla nuova amministrazione, secondo la quale il governo federale doveva fissare obiettivi nazionali lasciando agli stati e alle amministrazioni locali il diritto di perseguirli con il massimo della flessibilità possibile. I quattro assi del programma federale – a) economic opportunity, b) sustainable community development, c) community-based partnership, d) strategic vision for change – potevano dare luogo a combinazioni anche molto diverse di programmi e soluzioni organizzative, sulla base delle indicazioni emerse nel corso del processo di pianificazione strategica a livello locale⁵.

Empowerment Zone a Baltimore, Maryland

Nel 1994, Baltimore è fra le prime sei città a vincere la competizione nazionale per l'individuazione delle nuove Empowerment Zones. Due grandi aree a Ovest e a Est di downtown per una superficie di 6.8 miglia quadrate e una popolazione complessiva superiore ai 50.000 abitanti, caratterizzate da alti tassi di povertà e disoccupazione, ne costituiscono il territorio sotto la direzione di un nuovo organismo no-profit chiamato a gestirne i programmi, l'*Empower Baltimore Management Corporation* (EBMC). Sono quattro gli assi di spesa dei cento milioni di dollari trasferiti alla nuova struttura dal Governo Federale: occupazione, formazione al lavoro, community capacity, qualità della vita con un'attenzione particolare a criminalità e housing. Era in particolare il peso e la qualità dei programmi di formazione al lavoro a caratterizzare l'azione di EBMC: tredici milioni di dollari erano stanziati per la creazione dei cosiddetti *Career and Family Centers*, nei sei nuovi *Village Centers* aperti nelle sotto-aree del territorio di riferimento, nei quali i residenti potevano accedere a un ampio spettro di servizi quali programmi di

alfabetizzazione e di disintossicazione; altri otto milioni erano investiti nel programma *Customized Training*, dedicato alla formazione al lavoro dei residenti. Il Piano Strategico dell'*Empowerment Zone*, enfatizzando gli obiettivi dello sviluppo d'impresa, della formazione al lavoro e dell'accesso alla proprietà immobiliare si caratterizzava per la sua coerenza con l'idea di un approccio olistico al problema dello sviluppo delle aree urbane in difficoltà – come abbiamo visto, uno dei principi cardine del programma federale – e per l'adesione alle prevalenti retoriche dell'integrazione tipiche del contesto americano, che vedono nell'accesso del soggetto alle opportunità di mercato e alla proprietà immobiliare la via maestra per la sua piena inclusione sociale. Secondo Rich e Stoker (2007), la ragione fondamentale di quello che era considerato come il successo dell'*Empowerment Zone* a Baltimore era la qualità della sua governance capace di coniugare partecipazione dei residenti e varietà delle rappresentanze settoriali. La composizione della struttura di direzione della EBMC vedeva la presenza di rappresentanti dei residenti (40%), delle imprese (24), del settore no-profit (10%) e delle amministrazioni pubbliche (26%). La partecipazione dei residenti al disegno e all'attuazione dei programmi avveniva anche nell'ambito dei sei *village centers* precedentemente citati. Un buon esempio del funzionamento dei *Village Center* è quello dell'*East Harbor Village Center*, situato in una delle sei sotto-aree che compongono la *Empowerment Zone* di Baltimore. Il centro, oltre alla gestione di un processo di pianificazione strategica con la partecipazione dei residenti e alla realizzazione dei diversi programmi proposti da EBMC, creava nel 1999 la *East Harbor Community Development Corporation* (EHDC). Uno degli obiettivi centrali dei *Village Center* era, infatti, quello della creazione di strutture no-profit di quartiere – *Community Development Corporations* – che fossero capaci di sopravvivere all'esaurimento dei fondi

federali di durata decennale del programma *Empowerment Zones*. La capacità del *Village Center* di accedere a programmi altri rispetto a quelli proposti nel quadro della *Empowerment Zone* e di attirare fonti di finanziamento aggiuntivi ne faceva uno dei migliori esempi di conseguimento degli obiettivi di *community building* del programma. Dal punto di vista dello sviluppo economico, EBMC si trovava a sostenere progetti di natura e scala molto diverse. A grandi progetti che vedevano la partecipazione di attori economici di grandi dimensioni – fra i quali il UMB BioPark promosso dalla University of Maryland ed il JHHS Bioscience Research Park della Johns Hopkins University – si affiancavano diversi programmi di finanziamento e credito per attività economiche di dimensioni piccole e medie, due programmi di rivitalizzazione commerciale, e la creazione di un *Baltimore Empowerment Center* volto all'assistenza tecnica alle imprese. Secondo una ricerca condotta dal Jacob France Institute la EZ di Baltimore aveva permesso la creazione al 2006 di 10.615 nuovi occupati cui, corrispondevano rispettivamente, 1.2 miliardi e 22 milioni di dollari in attività economica e in gettito fiscale statale e comunale aggiuntivi. Seconda la ricerca, erano gli stessi indicatori sociali a registrare l'efficacia del programma: al 2000, nell'*Empowerment Zones* si erano registrati progressi più consistenti che nel resto della città in termini di riduzione della disoccupazione e del numero di crimini, di aumento del reddito medio disponibile a fronte però di un più forte calo della popolazione cui si associava un aumento degli alloggi vuoti o abbandonati.

Politiche come pretesti, politiche come manifesto

Questa pur assai celere presentazione del programma *Empowerment Zones* suggerisce un'interpretazione del dispositivo che ne sottolinei il carattere di "pretesto". A Baltimore,

l'Empowerment Zone veniva a costituire una nuova arena di coordinamento e integrazione di programmi e progetti molto diversi fra loro capaci, proprio in virtù della loro vistosa eterogeneità, di coinvolgere tutti gli attori reali e potenziali presenti sul territorio. Da un lato grandi attori economici – i due più importanti atenei della città: Johns Hopkins University e University of Maryland, entrambi centri di rilevanza mondiale nella ricerca medica e bio-medica – trovavano nel nuovo programma un contesto favorevole alla realizzazione di progetti, spesso precedenti, di grande impatto urbano, destinati a cambiare forme, funzione e composizione sociale di intere aree della città, anche per mezzo di estesi programmi di demolizione, ricostruzione e ricollocazione delle popolazioni insediate. Dall'altro, il settore no-profit vi vedeva un'opportunità per la sua estensione e ristrutturazione attraverso la creazione di nuove strutture, a partire dalle *Community Development Corporations* che dovevano sopravvivere ai *Village Centers* istituiti dal programma, e la creazione di nuovi programmi di natura sociale orientati alla promozione e alla partecipazione delle "popolazioni svantaggiate" e al loro accesso alle nuove opportunità, economiche e occupazionali, create dai progetti di sviluppo. In un contesto di grandissima sofisticazione organizzativa e finanziaria come quello americano, con la presenza di un forte settore no-profit e di complessi sistemi di finanziamento delle trasformazioni urbane, emerge la logica di politiche che tematizzano la questione sociale in ambito urbano nei termini dell'esclusione di componenti localizzate della popolazione urbana dalle opportunità di mercato. In una seppur aggiornata versione di un approccio spaziale alla questione sociale, caratteristico del contesto americano dai primi esperimenti della *Progressive Era* ai grandi programmi introdotti nel quadro della cosiddetta *Great Society* delle amministrazioni Johnson, utilizzare appieno le opportunità di

valorizzazione economica disponibili localmente e preparare le popolazioni svantaggiate al loro utilizzo diventano gli obiettivi cardine di programmi quali Empowerment Zones. L'azione pubblica è qui volta alla costruzione del mercato, visto come primo agente dell'integrazione sociale in ambito urbano, e all'attivazione dei residenti, chiamati a mobilitarsi tanto nell'arena economica quanto in quella della *politica* locale.

**Alessandro Coppola è docente a contratto di Lavoro Sociale e Politiche Urbane all'Università Ca' Foscari di Venezia e di Urban Ethnography al Politecnico di Milano.*

Note

1. Cfr. Oakley D., Tsao H. (2006), "A New Way of Revitalizing Distressed Urban Communities? Assessing the Impact of the Federal Empowerment Zones Program", *Journal of Urban Affairs*, v. 28, n.5.
2. Cfr. Liebschutz, Sarah F. (1995), "Empowerment Zones and Enterprise communities: Reinventing Federalism for Distressed Communities", *Publius*, Vol 25, nr 3.
3. US Department of Housing and Urban Development 91995), *The Clinton Administration's National Urban Policy Report*, US Department of Housing, Washington DC.
4. Oakley, Deirdre e Tsao, Hui-Shien, *op.cit.*
5. Liebschutz, Sarah F. (1995), "Empowerment Zones and Enterprise communities: Reinventing Federalism for Distressed Communities", *Publius*, Vol 25, nr 3.



Living Landscape
The European Landscape
Convention in
research perspective

Florence
18 – 19 October 2010

What has science contributed to the implementation of the European Landscape Convention?

And what are the topics for the future of European landscape?

The 10th anniversary of the Florence Convention is occasion to discuss in depth the merits of landscape science at the forefront of integrated research in a rapidly changing spatial environment.

Interdisciplinary contributions explicitly referring to the principles of the Landscape Convention are especially welcomed.

Four themes are chosen for the parallel sessions:

- perception studies;
- landscape identification and typology;
- effects of policy development on landscape;
- and participation studies.

Call for papers

Aim of the conference is to discuss cutting-edge research results at the crossroads of sciences and humanities, design and empiricism. Papers will be prepared in advance, and selected as a basis for the debate in the conference. The results of the debate will be presented to the political audience present for the Florence+10 event on 20 October.

After the conference the papers will be updated and published in scientific journals. Conference language is English.

Visti the official site:
<http://www.uniscape.eu/>

Densificazione e new towns: i casi di studio

a cura di Francesco Domenico Moccia*, Emanuela Coppola**

Densificazione territoriale nel Ptcp di Napoli

*Immacolata Aprenda**

La densificazione territoriale proposta dal Ptcp di Napoli, recentemente adottato dalla Giunta Provinciale, è funzionale all'attuazione della strategia integrata di riassetto policentrico del sistema insediativo e di riqualificazione ambientale e paesaggistica e si configura come parte integrante del processo che si intende attivare.

La gestione del rapporto tra controllo del consumo di suolo e riqualificazione e sviluppo urbano assume una particolare complessità nelle agglomerazioni metropolitane. In quella di Napoli le esigenze di riorganizzazione dell'assetto insediativo e di protezione e riqualificazione ambientale si intrecciano con situazioni diffuse di disagio abitativo e con dinamiche di crescita demografica ancora significative, con fenomeni rilevanti di abusivismo edilizio nonché con le necessità di rilocalizzazione connesse alla mitigazione del rischio vulcanico. Costruire una strategia di area vasta capace di rispondere in un'ottica di sostenibilità di lungo periodo alle complesse e contraddittorie esigenze che emergono dal territorio provinciale richiede linee di azione interconnesse, tali cioè che ciascuna di esse, nel perseguire l'obiettivo a cui è

specificamente tesa, favorisca nel contempo il raggiungimento degli altri obiettivi. Con tale orientamento, il Ptcp di Napoli delinea un quadro di obiettivi e di strategie che coniugano in maniera coerente sostenibilità ambientale (contenere il consumo di suolo agronaturale e riconnettere gli elementi di naturalità e gli spazi agricoli; farsi carico delle problematiche energetiche e climatiche), sostenibilità sociale (rispondere alla domanda di abitazioni, servizi, attività economiche ed incrementare la qualità urbana e la coesione sociale), sostenibilità economica ed istituzionale (attrarre investitori privati per l'attuazione delle politiche di piano).

In particolare, la strategia di riassetto policentrico e reticolare del sistema urbano mira a riorganizzare i ruoli degli insediamenti integrando il potenziamento e la valorizzazione delle centralità urbane con la riqualificazione morfologica ed ambientale degli insediamenti recenti ed a ricomporre qualificandole le relazioni del sistema insediativo con il contesto agricolo ed ambientale. La strategia viene declinata sul territorio in rapporto, da un lato, all'accessibilità garantita dalla rete del trasporto su ferro esistente e programmata e, dall'altro, alla salvaguardia ed alla riconnessione degli spazi aperti. In coerenza con gli obiettivi che con essa si perseguono, viene delineato il quadro delle possibilità di trasformazione territoriale finalizzate al soddisfacimento dei fabbisogni e

delle domande di abitazioni, servizi, sedi produttive.

Gli indirizzi che il Ptcp dà ai comuni circa le modalità con cui soddisfare nei piani comunali (Puc) tali domande sono improntati al contenimento del consumo di suolo e sono articolati sia sotto il profilo localizzativo che normativo in rapporto alla scelta prioritaria di riuso degli immobili dismessi e di densificazione-riqualificazione delle aree parzialmente urbanizzate a bassa densità prossime agli insediamenti consolidati esistenti.

In rapporto all'articolazione della strategia complessiva di piano, la proposta di densificazione territoriale:

- promuove un'inversione di tendenza rispetto ai processi di dispersione insediativa delineando le condizioni per un'offerta qualificata;
- risponde in maniera sostenibile all'ancora rilevante fabbisogno di abitazioni e servizi;
- investe ambiti selezionati all'interno delle aree di recente urbanizzazione a bassa densità sulla base delle specifiche caratteristiche e delle relazioni con gli insediamenti compatti, da un lato, e con il contesto agricolo ed ambientale, dall'altro;
- si declina sotto il profilo localizzativo in rapporto :
 - a. alla rete del trasporto su ferro attuale e programmata ed alle relative possibilità di integrazione;
 - b. alla promozione di centralità urbane e territoriali;
 - c. alla salvaguardia delle risorse agroforestali, dei valori paesaggistici e del patrimonio storico-culturale;

d. alla strutturazione di una rete di parchi configurata come infrastruttura ambientale e sistema portante della rete ecologica provinciale;

e. alla gestione del rischio ambientale.

La densificazione è orientata da indirizzi generali e regolamentata attraverso direttive ai comuni pertinenti alle diverse tipologie di aree interessate, individuate nelle cartografie della disciplina del territorio e differenziate in rapporto alle caratteristiche attuali ed alle finalità e modalità di intervento. Al fine di contenere il consumo di suolo e di configurare le trasformazioni residenziali come opportunità per la riqualificazione insediativa, il Ptcp indirizza la pianificazione comunale disciplinando una progressione secondo quattro livelli di priorità:

1. riuso delle aree e degli edifici dismessi;
2. localizzazione degli interventi in zone circoscritte degradate e/o a bassa densità presenti negli insediamenti consolidati;
3. completamento e/o ristrutturazione urbanistica delle periferie frammentate e densificazione delle aree parzialmente urbanizzate, con bassa densità, prossime agli insediamenti;
4. soltanto nel caso in cui i fabbisogni locali non possano essere completamente soddisfatti secondo le precedenti priorità, i comuni potranno prevedere espansioni nelle aree che il Ptcp classifica come agricole ordinarie, comunque nel rispetto di specifici indirizzi.

Gli interventi di densificazione più cospicui riguardano cinque aree a nordovest e a nordest del capoluogo, dal Giuglianese al Nolano, e ad oriente, nell'area fra Poggiomarino e Striano, al cui interno i Puc individueranno "ambiti di densificazione residenziale". Nel quadro delle trasformazioni che dovranno condurre ad un nuovo e qualificato assetto, l'incremento residenziale consentito comprende sia quello necessario a soddisfare i fabbisogni locali, sia una quota (aggiuntiva entro il limite del 15%) per il trasferimento dalle aree a rischio vulcanico. A tal fine i comuni interessati, e solo questi, nel dimensionamento dei Puc

dovranno considerare anche i saldi migratori positivi. La superficie permeabile conseguente alla densificazione non potrà essere inferiore al 40% della preesistente e, in rapporto alle diverse tipologie di intervento, dovranno essere rispettati ulteriori standard ecologici. L'indice di utilizzazione edilizia territoriale applicabile (Ut) può variare da 0,50 mq/mq a 1,50 mq/mq mentre l'indice di utilizzazione edilizia fondiaria dovrà essere pari almeno al doppio dell'Ut. In fasce periferiche di molti altri aggregati edificati esistenti, la densificazione attraverso il completamento e la ristrutturazione urbanistica dovrà soddisfare le esigenze locali e insieme perseguire la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica. A tal fine, i Puc potranno consentire demolizioni e ricostruzioni con un incremento di volume fino al 30%. Gli standard ecologici fissati dal Ptcp sono molto articolati: nelle ristrutturazioni urbanistiche, il rapporto tra superfici permeabili ed impermeabilizzate non potrà essere inferiore a quello esistente e comunque dovrà rispettare uno standard minimo pari a 0,30mq/mq; nei casi di incremento della densità dovrà essere assicurata una riduzione del suolo impermeabilizzato non inferiore al 10 % dell'attuale; gli interventi di completamento dovranno garantire la conservazione di almeno il 30% delle aree agricole esistenti. Gli indici di utilizzazione edilizia territoriale e fondiaria sono fissati in misura ridotta per le aree ricadenti in territori dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi del Dlgs 42/04 e ss.mm.ii..

Va infine ricordato che per le zone urbane degradate e rade presenti all'interno di insediamenti prevalentemente consolidati, il Ptcp consente l'incremento dell'indice di utilizzazione territoriale esistente fino al massimo di 1,5 mq/mq, ma solo nell'ambito di una generale riqualificazione urbanistico-ambientale in cui siano soddisfatti gli standard urbanistici e prevista la riduzione del suolo impermeabilizzato. Tutti gli interventi di densificazione dovranno, oltre che essere

prioritariamente localizzati in prossimità dei nodi del trasporto pubblico, prevedere l'incremento della dotazione di attrezzature collettive ed assicurare un'adeguata diversificazione funzionale. Sotto il profilo morfologico-spaziale i criteri principali sono volti alla realizzazione di insediamenti compatti e contigui al tessuto edificato preesistente e ad a conferire al sistema degli spazi pubblici un ruolo strutturante nel disegno complessivo. I criteri ecologici riguardano, in particolare: la definizione di parametri relativi all'impermeabilizzazione dei suoli; il divieto di interrompere i corridoi ecologici esistenti e potenziali, e, quando vi siano le condizioni, il ripristino dei varchi e segmenti della rete ecologica; la promozione di edilizia ecosostenibile.

E' infine da sottolineare che le proposte di densificazione territoriale, sia nell'individuazione territoriale delle aree sia nella differenziazione delle modalità di intervento, hanno carattere e finalità fortemente selettive. Il Ptcp, infatti, dispone, per la generalità dei comuni, che le dinamiche demografiche da considerare nel dimensionamento dei Puc siano limitate al saldo naturale del decennio di riferimento; esclude la possibilità di incrementi di edilizia privata in ambiti territoriali di eccezionale valore paesaggistico-ambientale come la penisola sorrentina e le isole, oltre che di edilizia residenziale nelle aree a rischio vulcanico; salvaguarda molteplici "cinture verdi" – anche prevedendo in alcuni ambiti la realizzazione di parchi provinciali – per evitare ulteriori saldature dell'edificato in contesti diffusamente urbanizzati.

** Consulente del Centro Interdipartimentale di Ricerca "Ambiente"-CIRAM dell'Università degli Studi di Napoli Federico.*

Politiche di densificazione nella Provincia di Grosseto

Alessandro Vignozzi*

La provincia di Grosseto, con 48 ab/kmq, è la terzultima d'Italia per densità antropica. In un contesto siffatto la scelta di puntare su una densificazione degli insediamenti -a prescindere da una filosofia di fondo doverosamente riferita a *trend* di livello globale- si pone non tanto quale tentativo di preservare residue oasi scampate allo *sprawl* dilagante, quanto come ambizione di consolidare quel prezioso equilibrio fra costruito e ambiente naturale che costituisce qui un retaggio distintivo.

Per questo l'obiettivo di concentrare al massimo la crescita insediativa è al centro delle politiche locali fin dal 1990, quando la Regione Toscana avviò la formazione di uno Schema Strutturale per l'intera provincia.

Quello strumento, mai giunto alla fase operativa, riuscì comunque ad affermare l'idea che la pianificazione della Maremma dovesse svilupparne i caratteri identitari -*in primis* l'integrità del patrimonio ambientale-, piuttosto che importarvi quei paradigmi allora in auge - "città diffusa" o "campagna urbanizzata"- di cui solo in seguito si sarebbero stigmatizzati i danni con sufficiente incisività.

Nel 1999 venne approvato il primo Ptc., che sviluppava le precedenti intuizioni in una disciplina particolarmente attenta al consumo di suolo, sull'assunto -affermato solo a costo di feroci contrasti con chi ne temeva i risvolti vincolistici- che la qualità ambientale del territorio ne costituisse la forma primaria di capitale fisso sociale. Confronti non meno vivaci opposero il gruppo di lavoro agli istruttori regionali; i quali intendevano replicare anche qui il modello proliferativo del "distretto", consacrato dagli studi del Becattini sugli ambiti "forti" dell'economia regionale.

Fortunatamente, dati alla mano, si ebbe agio di dimostrare che la Maremma non presentava alcuno di quei caratteri vocazionali, né in termi-

ni di elevata natalità né di aggregazione della media e piccola impresa, che lo stesso Becattini aveva individuato come essenziali all'affermazione dei distretti. Il risultato fu un compromesso di mutua soddisfazione, dove lo *slogan* "distretto rurale d'Europa" circoscriveva i fenomeni diffusivi alle sole attività agricole, lasciando il modello "denso" protagonista dei processi insediativi.

Dalla scorsa primavera è in fase di approvazione il nuovo Ptc, che arricchisce e specifica il dispositivo previgente, articolandolo e declinandolo alla luce di un'esperienza attuativa ormai più che decennale. Un'esperienza che ha visto le politiche di concentrazione insediativa consolidarsi, nel consenso collettivo, ben al di là dei limiti di schieramento.

Concentrazione spaziale e compattezza della forma urbana

Tutte le politiche del Ptc prendono le mosse da una *vision* condivisa che costituisce l'asintoto ideale delle trasformazioni utili a rafforzare i caratteri identitari della Maremma. Fra i 13 caratteri a tal fine individuati, 3 sono considerati assolutamente "irregredibili"; di questi, 2 risultano fondamentali ai nostri fini: «l'ampio patrimonio di spazi aperti» e «il carattere prevalentemente concentrato e circoscritto degli insediamenti»¹.

Ne consegue la scelta statutaria di precludere «ogni riferimento a modelli di urbanizzazione diffusa» e di imporre come discriminante una netta «distinzione fra territorio rurale e insediamenti densi, in quanto sistemi complementari da sottoporre a disciplina differenziata».

In termini operativi la disciplina comunale è pertanto chiamata ad articolare ciascuna *Umt* (*Unità Morfologia Territoriale*, individuata dal Ptc secondo criteri di identità paesaggistica) in *Utoe* (*Unità Territoriali Organiche Elementari*, ambiti minimi di pianificazione omogenea secondo la normativa regionale) *rurali* e *Utoe insediative*, per concentrare la crescita (fatte salve, ovviamente, le esigenze di vitalità dei contesti rurali) esclusivamente entro queste ultime.

Tale crescita dovrà comunque «evitare ogni possibile spreco di suolo o ridondanza di funzioni mediante un rigoroso coordinamento delle azioni di trasformazione, da attuarsi con la responsabile collaborazione di tutti i livelli e settori di governo del territorio».

Più in particolare la gestione locale avrà cura di: «subordinare le espansioni insediative all'esaurimento delle disponibilità legate alla saturazione sostenibile dei tessuti esistenti», sviluppandole «in aderenza e in connessione» a questi ultimi, nonché di «subordinare la previsione di interventi di nuova edificazione alla valorizzazione del riuso del patrimonio edilizio esistente». In termini di scelte tecniche le direttive impongono poi di:

- contenere il numero dei siti per interventi di nuova edificazione»;
- concentrare la crescita in aderenza ai tessuti esistenti, con finalità di integrazione e ricucitura dei margini;
- mantenere in ambito rurale i varchi residui tra gli insediamenti esistenti, evitando ogni possibile saldatura;
- arrestare in ambito extraurbano l'edificazione in aderenza -o comunque in prossimità- agli assi viari principali;
- precludere la formazione di nuovi nuclei autonomi;
- evitare ogni forma di crescita non concentrata, compatta e conclusa;
- contenere comunque il consumo di suolo».

Alla densificazione spaziale si associa l'obiettivo specifico di ricompattare i margini urbani, con duplice finalità: da un lato elevare la qualità dell'immagine urbana; dall'altro disincentivare quella crescita spontanea a macchia d'olio che suol proliferare nelle situazioni di incerta destinazione.

A tal fine, «nel delimitare le *Utoe Insediative*, i Piani Strutturali appoggeranno i perimetri su confini fisici e segni territoriali ben identificati, in modo da costituire fra città e campagna un margine fortemente caratterizzato e di immediata percezione, come una sorta di "cinta muraria" virtuale». Sarà poi compito dei Regolamenti Urbanistici (i piani che guidano l'effettiva edificazione nel breve periodo) dare forma coerente, densa e compiuta alle singole addizioni che di volta satureranno la fascia inedificata, per

così dire, “*intra moenia*”.

Alla scala edilizia la normativa morfologica, che quest'ultimo Ptc sviluppa in modo inusitato, raccomanda il ricorso a tessuti compatti e chiusi (privilegiando modelli a corte e a griglia) e la continuità della cortina a filo strada; l'adozione di elevati rapporti di copertura è finalizzata al perseguimento di spazi urbani “spessi” e significanti.

Anche in ambito rurale le eventuali addizioni devono configurare aggregazioni dense e compatte, evitando -salvi i casi di incompatibilità igienico-funzionale (porcilaie etc.)- il distanziamento dei corpi di fabbrica.

Al versante normativo si sposa quello programmatico: fra le *Azioni Strategiche* di maggior rilievo si annoverano quelle finalizzate ai seguenti obiettivi-*slogan*:

- rilancio del patrimonio dismesso con recuperi “d'autore”;
- aree produttive residuali riqualificate come poli multifunzionali integrati;
- “vuoti urbani” = nuovi centri integrati per attività culturali avanzate;
- area ILVA a Follonica = *downtown* futuribile radicata nella storia;
- nuclei storici dell'entroterra = plessi ricettivi o produttivi.

Modalità di declinazione e stati di avanzamento

Questi criteri generali si inflettono alle specifiche esigenze del territorio in relazione a parametri sia areali che funzionali.

In termini areali si «conviene che i fenomeni in atto nel territorio provinciale impongono di articolarne le modalità evolutive in relazione ... alle tendenze squilibranti attualmente rilevabili». La conseguente distinzione fra *Territori a Elevato Rischio di Abbandono (Tera)* e *a Elevata Tensione Insediativa (Teti)* comporta pertanto una maggior flessibilità nei primi e un maggior rigore nei secondi. In particolare, entro la fascia costiera (ambito critico dei *Teti* si punta anzitutto a «promuovere il recupero e il riuso del patrimonio edilizio esistente non occupato permanentemente» e a «circoscrivere la crescita insediativa alla direttrice verso l'entroterra».

In termini funzionali, si pone partico-

lare attenzione a contrastare la dispersione endemica delle attività produttive. A tal fine si prescrive che le attività impattanti siano circoscritte alle *Cittadelle del Lavoro*, ovvero i 4 plessi industriali individuati dal piano, con l'obbligo di «coniugare basso consumo di suolo e qualità urbana individuando rapporti di copertura sufficientemente elevati (indicativamente: uguali o superiori al 50%)». Laddove per le attività di base a basso impatto si promuove uno sviluppo interstiziale entro il tessuto urbano preesistente, purché vi si integrino con finalità di rivitalizzazione. A tal fine si raccomanda di «definire specifiche regole progettuali di tipo insediativo, edilizio e funzionale, con particolare attenzione ad evitare gli inconvenienti della *mixité*» e di «incentivare, nei centri storici ... in via di abbandono, l'inserimento negli edifici esistenti di funzioni produttive compatibili».

Per inciso, val la pena di sottolineare come gli stessi centri storici siano oggetto, *cum grano salis*, di ulteriori politiche di densificazione, che provano a ribaltare l'assunto giovanoniano del “diradamento” alla luce del progresso tecnologico. Ad esempio: «specifici incentivi potranno essere previsti per ... l'eliminazione di superfetazioni. Nel caso di interventi coordinati ... l'incentivo può essere costituito ... da ... limitati incrementi volumetrici (\leq 20% della superfetazione esistente)». Tornando agli insediamenti produttivi, conviene altresì evidenziare come la stessa maturazione, anche in termini strettamente terminologici, del concetto di *Cittadella del Lavoro* sia emblematica degli avanzamenti compiuti nelle successive generazioni di piano. Lo Schema Strutturale del 1990 parlava infatti semplicemente di *Strade del Lavoro*: se alla macroscale territoriale era già chiaro il principio di concentrare lo sviluppo produttivo entro ambiti preferenziali, alla microscale insediativa si avvertiva ancora l'influsso dei modelli coevi di accrescimento sparso, con ampie concessioni alla spontaneità delle scelte individuali rispetto ad esigenze di contenimento spaziale. Il primo Ptc riduceva questi ambiti da 7 a 4, ribattezzandoli *G.A.I.A. (Grandi Ambiti Industriali e Artigianali)* a

beneficio dell'imprenditorialità locale, ma vincolandoli di fatto a significative prescrizioni in termini localizzativi e a una prima serie di indicazioni (spesso, ahimè, disattese in sede di attuazione!) per una configurazione conclusa, anche in termini percettivi, degli interventi.

Il Ptc *in fieri*, col termine *Cittadelle*, pone definitivamente l'enfasi sulla natura compatta e concentrata degli insediamenti, definendo in modo più vincolante lo statuto planovolumetrico dell'edificato e gli accorgimenti per la definizione dei margini.

Questa lenta, ma costante, evoluzione riflette, per un verso, il maturare delle istanze disciplinari; ma soprattutto rende merito alla capacità della Provincia di superare in modo convincente i conflitti per dare continuità alle politiche intraprese. E in generale le politiche di densificazione -in quanto decisive per le sorti di un pianeta sempre più sovraffollato- mi paiono proprio abbisognare di una navigazione di lungo corso, al di là di fanatismi modaioli o opportunistiche enfaticizzazioni.

Rammentiamoci peraltro che “densificazione” non è affatto sinonimo di panacea: la via della densità è irta di difficoltà a tutti note, ma che molti di noi, per scarsa frequentazione, hanno ormai disimparato a risolvere. Se non riacquisiremo in fretta quest'attitudine, il rimedio -e non sarebbe la prima volta- finirà per rivelarsi peggiore del malanno. Il sedicente “piano-casa” (mai locuzione fu più impropriamente millantata!) e le recenti, diffuse intemperanze della gestione urbana a livello locale sono segni evidenti dei rischi cui si va incontro in assenza di chiare definizioni disciplinari.

Nota

1. Le citazioni sono tratte dall'elaborato Norme del Ptc adottato.

* Ricercatore nel Dipartimento di Progettazione Urbana e di Urbanistica all'Università di Napoli Federico II.

Eboli: Misure di densità per l'espansione urbana

Roberto Gerundo* Michele Grimaldi **

Analizzando le città dal punto di vista della loro morfogenesi, ci si accorge che lo spazio urbano si è enormemente dilatato, frammentato, disperso. Da verifiche empiriche emerge come tutte le differenti configurazioni spaziali possano essere scomposte in un numero minimo di ambiti, che, in sintesi, possono essere così denominati:

urbano; periurbano; metaurbano; extraurbano.

L'ambito urbano è la forma insediativa nella quale è riconoscibile una stretta complementarità tra impianto viario e trama edilizia, consistente in una sostanziale giustapposizione ordinata fra rete stradale, isolati e lotti, frequentemente caratterizzata dal parallelismo con gli assi di giacitura dei manufatti edilizi.

L'ambito periurbano costituisce, invece, la fase periferica dei tessuti urbani consolidati che si protrae verso i contesti a dominanza rurale.

L'ambito metaurbano si sostanzia nella forma insediativa caratterizzata dalla non complementarità tra impianto viario e trama edilizia, posta al di là dell'ambito urbano e contraddistinta da un livello di densità ricorrente nell'ambito periurbano.

L'ambito extraurbano, infine, coincide con lo spazio prevalentemente rurale ed è caratterizzato da insediamenti radi e sparsi e da una sostanziale integrità del paesaggio.

Ognuno dei suddetti ambiti subisce, nel tempo, una modificazione, in termini di dimensione e configurazione.

I metodi tradizionali di analisi dell'espansione urbana si rifanno a misure di densità semplice che tuttavia non tengono conto della configurazione spaziale del fenomeno. Obiettivo del presente contributo è stato quello di giungere alla definizione degli ambiti descritti, attraverso l'effettuazione di misure di densità di tipo locale, implementate

con il metodo Kernel Density Estimation (KDE), quindi, caratterizzare i meccanismi di crescita attraverso l'ausilio di un set di indici forniti dalla landscape ecology.

Metodologia e applicazione

Lo schema metodologico proposto, applicato al tessuto insediativo del Comune di Eboli, in Provincia di Salerno relativamente alle soglie storiche 1998-2004, si compone di due fasi:

- *individuazione degli ambiti insediativi;*

- *analisi dei meccanismi di crescita attraverso metriche di landscape*

Con riferimento alla prima fase, si è proceduto all'individuazione degli eventi rappresentativi dell'occorrenza spaziale del fenomeno considerato, individuati negli edifici. Quali attributi sono stati scelti sia la superficie coperta sia il volume. Attraverso il metodo della Kde sono state costruite mappe rappresentative della distribuzione di densità prodotta dall'evento considerato. A partire da queste, attraverso regole di selezione e successiva aggregazione, si sono ottenute le mappe rappresentative dei quattro ambiti, alle due soglie storiche. Con riferimento alla seconda fase della metodologia, si è proceduto innanzitutto ad un'analisi quantitativa basata su di un set di indici, selezionati tra il ventaglio di metriche individuate, in grado di caratterizzare la struttura insediativa in termini di dimensione e di forma. A livello di sottoambito, la dimensione viene investigata attraverso l'area, la forma invece attraverso il coefficiente di forma. Quest'ultimo è dato dal rapporto tra i perimetri del generico sottoambito e di un cerchio con area uguale a quella del sottoambito considerato, in modo da rapportarne la forma rispetto alla rappresentazione circolare espressiva della massima compattezza. Inoltre, si misura la densità di copertura edilizia, intesa come rapporto tra la superficie coperta degli edifici ricadenti in ciascun sottoambito e la superficie dello stesso, e la dispersione degli stessi, attraverso la nearest neighbor distance, ottenuta

dalla media tra le distanze minime esistenti tra ciascun edificio e il più vicino.

A livello di ambito, si analizza la composizione attraverso il numero di patch, la dimensione, attraverso l'area totale ed il peso dell'ambito, dato dal rapporto tra la superficie totale dell'iesimo ambito e la sommatoria delle superfici degli ambiti urbano, perturbano e metaurbano. Per la forma, si considera il coefficiente di forma medio, adottando come pesi la superficie dei sottoambiti costituenti l'ambito considerato.

Quindi, si è passati alla caratterizzazione dei meccanismi di crescita con riferimento ai diversi ambiti, operando in termini medi sul territorio Comunale e focalizzando l'attenzione sui sottoambiti di maggiore dimensione.

Per il tessuto in esame il meccanismo di crescita per l'ambito urbano è essenzialmente di espansione. Si registra la formazione di due nuovi sottoambiti. Tuttavia, l'ambito coincidente con il tessuto consolidato si mantiene pressoché invariato. Infatti, gli incrementi, di superficie dell'8% e della densità dell'1%, sono ascrivibili solo ai nuovi ambiti. Così come la riduzione del 2% del coefficiente di forma e dell'indice di dispersione.

Il meccanismo di formazione dei nuovi ambiti consiste nell'espansione esterna che, in questo caso, va a coincidere con la densificazione ad alta densità di due ambiti metaurbani.

Tuttavia, per questi ultimi, non si registra la completa conversione in urbano, poiché subiscono una densificazione ed una espansione che porta alla formazione di un sottoambito urbano e di uno periurbano.

L'ambito periurbano subisce, tra le due soglie storiche, sia una espansione sia una densificazione. Innanzitutto, si verifica la formazione di due nuovi sottoambiti per effetto della formazione dei nuovi sottoambiti urbani. Interessante è il meccanismo evolutivo del sottoambito presente al 1998. Esso subisce una espansione di margine caratterizzata da un aumento della superficie, che fa registrare una

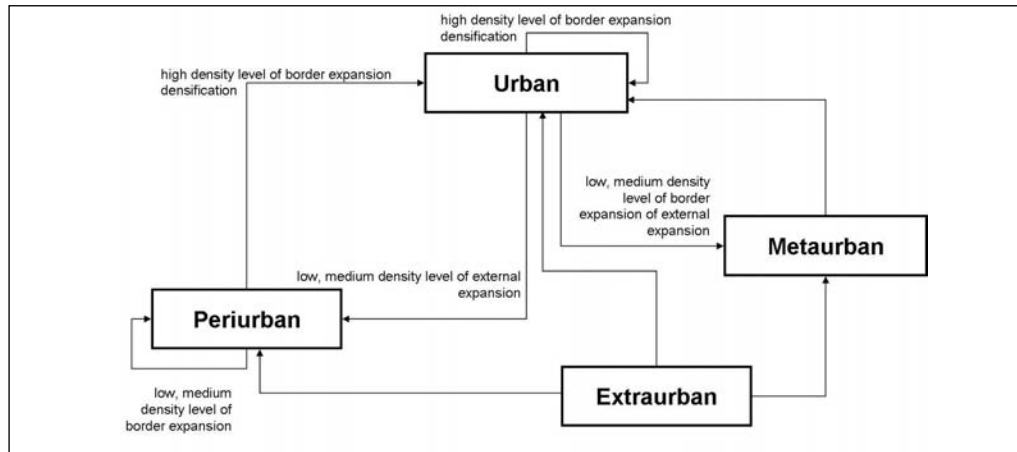


Fig.1 Meccanismi di crescita dei diversi ambiti insediativi

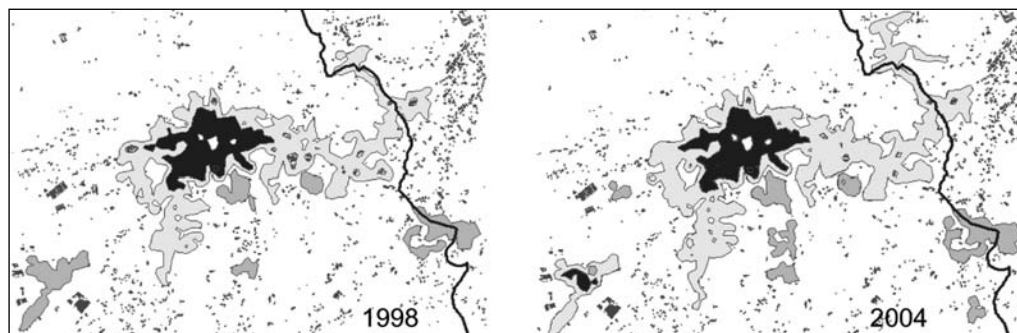


Fig. 2 Sottoambiti di maggiore dimensione alle due soglie storiche

diminuzione della superficie degli spazi interclusi extraurbani. Relativamente alla forma, pur essendo il grado di frastagliamento più accentuato, il relativo coefficiente diminuisce, indicando una espansione edificatoria tesa al riequilibrio dei margini. Relativamente al meccanismo di densificazione, si registra un lieve aumento della densità di edificazione. Viceversa, l'indice di dispersione subisce un altrettanto lieve decremento, segno che la modesta densificazione dell'ambito ha seguito modalità volte al rinfoltimento del tessuto.

Gli ambiti metaurbani, nel complesso, subiscono un aumento in termini di numero e di superficie. Mediamente, il coefficiente di forma fa registrare una riduzione del grado di frastagliamento dei confini, segno che l'espansione di tipo esterno ha seguito una logica di compattamento.

Mettendo infine a confronto le variazioni dei rispettivi pesi, si è in presenza di un notevole incremento del periurbano, rispetto agli altri

ambiti. Inoltre, il fatto che l'urbano cresca di una quantità nettamente inferiore agli altri due indica che la logica espansiva, che ha investito il territorio comunale, ha seguito, comunque, strade volte alla diffusione, anche se caratterizzata dalla propensione alla creazione di piccoli nuclei. Ciò è dimostrato dall'aumento del numero degli ambiti metaurbani e dalla riduzione dell'indice di dispersione.

Questa metodologia è testata sul fornisce uno strumento che a partire dalla distribuzione di densità insediative consente di analizzare i meccanismi evolutivi di un tessuto a partire dalla rappresentazione vettoriale dell'edificato.

* Università di Salerno – Dipartimento Ingegneria Civile

** Università di Salerno – Dipartimento Ingegneria Civile

La California. La lotta al cambiamento climatico

Claudia Trillo*

Con l'emanazione nel 2008 del "Senate Bill 375", la California si è collocata in prima linea nella lotta alle emissioni di gas serra attraverso interventi nel campo della pianificazione e segnatamente di controllo delle densità, considerando centrale il ridisegno dei pattern insediativi nel raggiungimento degli obiettivi del Global Warming Solutions Act del 2006². Una sorta di "consapevolezza politica" della correlazione tra pianificazione e cambiamento climatico sta emergendo: la pianificazione delle densità insediative è considerata alleata fondamentale nella lotta al surriscaldamento del pianeta.

Le lezioni apprese dalle azioni di contenimento dello sprawl negli Stati Uniti possono risultare di utilità anche nel contesto europeo, vista la diffusione del problema nella stessa Europa.

L'ampia letteratura scientifica è pressoché concorde nel condannare lo sprawl non soltanto come responsabile dell'incremento dei costi insediativi e talvolta di fenomeni di desertificazione sociale, ma soprattutto come un fattore di insostenibilità dello sviluppo territoriale. Occorre evitare pattern insediativi caratterizzati da densità modesta, ma soprattutto dispersa così da rendere finanziariamente impraticabile il trasporto collettivo. La correlazione usi del suolo/ trasporto/ ambiente viene perseguita come matrice fondante le teorie del nuovo regionalismo di Calthorpe e Fulton, nonché lo Smart Growth e parte rilevante del New Urbanism, quest'ultimo con particolare riferimento ai concetti di Transect e di Transit Oriented Developments.

La reale rivoluzione in atto sembra essere soprattutto il riconoscimento della necessità di un approccio intersettoriale da parte di settori istituzionali non sempre

sufficientemente attenti alle ripercussioni della propria decisionalità in termini di effetti territoriali complessi, in particolare, il settore trasportistico. Un'ampia letteratura in continua evoluzione evidenzia come le reti di trasporto richiedono per la loro efficienza un approccio molto più articolato di quello tradizionalmente basato sul rapporto domanda/ offerta, implicando un'attenzione che giunge a considerare lo stesso disegno urbano come fattore critico nel segnare il successo o l'insuccesso di azioni nel campo del trasporto.

La letteratura è concorde nel considerare il nesso trasporti/ densità come il più importante, insieme ad altri elementi quali la collocazione delle funzioni negli insediamenti, il grado di connessione dei tessuti, le amenità per i pedoni. Tale correlazione non può che essere coltivata all'interno del piano generale di area vasta, che privo ormai di qualsiasi connotazione dirigista assume assoluta centralità nel processo decisionale improntato al principio di sussidiarietà.

La spazializzazione delle strategie di gestione della densità implica una rivalutazione sostanziale del piano "disegnato", in coerente linea evolutiva rispetto all'approccio di Ian Mc Harg, al fine di consentire una base chiara di riferimento delle politiche di negoziazione tra i diversi livelli istituzionali.

In sintesi, emergono i seguenti punti:

1. Il modello insediativo diffuso è insostenibile;
2. urbanistica sostenibile significa innanzi tutto controllo della densità alla scala regionale;
3. Il governo della densità alla scala regionale necessita di un approccio intersettoriale, focalizzato in particolare sulla connessione tra usi del suolo e reti di trasporto, e interistituzionale, finalizzato a far convergere su obiettivi condivisi le scelte decisionali di diversi livelli di governo del territorio;
4. strumento imprescindibile per il governo dell'intersettorialità e per il raccordo tra istituzioni è il piano generale di area vasta disegnato. Quanto sintetizzato è divenuto modus operandi di numerosissime amministrazioni pubbliche. Lo Smart

Growth, inteso come insieme di azioni volte al contenimento dello sprawl mediante il perseguimento di un modello basato su pattern insediativi compatti, in cui l'attenzione al pedone sia alta, e nei quali si raggiunga un equilibrio tra funzioni residenziali e produttive nonché una mixité funzionale e sociale, è ormai il leitmotiv delle politiche attuate da numerosissime amministrazioni. L'approccio seguito in California si basa prevalentemente su un modello di governance, in cui le amministrazioni locali si assumono la responsabilità di perseguire gli obiettivi di densificazione pianificata concordati alla scala regionale.

L'esempio della San Diego Association of Governments (SANDAG) è esemplificativo di questo approccio. SANDAG è un'agenzia composta dagli enti locali compresi nella regione di San Diego, nonché dagli enti centrali con responsabilità di governo del territorio. Il potere di questa agenzia discende molto sinteticamente dalla responsabilità di allocazione della spesa in materia di reti trasportistiche, funzione esercitata attraverso un piano regionale dei trasporti (RTP). Prendendo atto della stretta correlazione tra trasporti ed usi del suolo/ densità, tale piano trova una sua coerente cornice all'interno del Piano Generale Regionale (RCP), il cui documento-chiave è rappresentato da una tavola che individua graficamente le centralità urbane della regione, in funzione delle densità di edificazione e di funzioni. Tali centralità, tanto esistenti quanto di progetto, sono individuate a partire da una matrice che correla cinque diverse tipologie insediative (centro metropolitano, urbano, cittadino, di comunità, rurale) ad altrettanti livelli di accessibilità determinati dalla presenza di nodi del trasporto collettivo su ferro e su gomma.

Il Piano generale regionale assume il valore di una sorta di patto interistituzionale, tra governo regionale e amministrazioni locali, che decidono di convergere verso una forma spazializzata del territorio, realizzabile solo a condizione che tutti rispettino gli impegni presi, ovvero che il livello regionale assicuri effettivamente i

livelli di accessibilità promessi nel piano, e che pressoché contestualmente le amministrazioni locali si impegnino a modificare gli usi del suolo incoerenti rispetto a quanto previsto dal Piano generale regionale, consentendo di innalzare le densità attorno ai punti di massima accessibilità, ed impedendo la formazione di nuovi insediamenti laddove manchi il supporto della rete di trasporto collettivo.

L'esperienza dimostra che questa strada è molto ardua da percorrere.

Nell'incentivare le amministrazioni locali a rispettare gli impegni presi in termini di pattern insediativi, in mancanza di poteri sugli usi del suolo, il governo regionale può fare affidamento su una politica di incentivi, nella forma di bandi che mettono a disposizione delle amministrazioni locali fondi, da spendere in coerenza con il disegno della città- regione di cui al Piano Generale Regionale. Avendo sottoposto a valutazione i risultati di tali bandi, si può concludere che lo strumento degli incentivi non può essere certo considerato inefficace, ma che tuttavia potrebbe essere più pervasivo in presenza di un rafforzativo sistema di regole d'uso del suolo.

A questo proposito, può essere utile un confronto con un modello tradizionalmente considerato come orientato ad un approccio regolamentativo, ovvero il caso dell'autorità metropolitana METRO Portland, forse uno dei casi più conosciuti di gestione coordinata metropolitana. Fondato anch'esso su un piano generale regionale disegnato (METRO Portland 2040), del modello - Portland numerosi studi evidenziano il successo degli esiti in termini di gestione delle densità alla scala regionale. Solitamente, si tende a sottolineare l'unicità del caso (e dunque la non trasferibilità) in virtù dei forti poteri attribuiti all'autorità metropolitana nell'uso del suolo. Indubbiamente, il ruolo dell'autorità metropolitana è molto pervasivo; tuttavia, a questo si accompagnano azioni promosse da diversi livelli istituzionali. Sintetizzando al massimo, i punti di forza del caso Portland sono: - una legge statale finalizzata a

preservare le aree agricole, che vieta qualsiasi tipo di costruzione non strettamente correlata all'attività agricola;

- una normativa regionale finalizzata ad innalzare le densità, che richiede ai comuni di prevedere soglie minime obbligatorie nei nuovi insediamenti;
- ulteriori regolamenti finalizzati a sollecitare gli usi misti e l'equilibrio delle funzioni residenziali e produttive nei centri esistenti.

In definitiva, la gestione della densità risulta efficace grazie ad uno sforzo integrato: da una parte, lo Stato è stato indotto a contenere lo sviluppo insediativo nelle aree agricole altamente produttive sotto le pressioni delle lobby degli agricoltori; dall'altra, l'autorità metropolitana, in forza delle proprie competenze in materia di uso del suolo, ha obbligato i comuni ad assorbire la crescita incrementando le densità. "Crescere sopra, non fuori" è stato il motto. Recentemente, inoltre, sta acquistando sempre maggior favore un approccio fondato sugli incentivi volti a sollecitare gli investitori privati ad intervenire per incrementare le densità nei punti di massima accessibilità della rete regionale di trasporto su ferro. Gli incentivi possono consistere in opere pubbliche che accrescano i valori delle aree periferiche, oppure in contributi pubblici volti a pagare i maggiori costi insediativi dipendenti dall'incremento di densità (parcheggi interrati, ad esempio), accuratamente computati caso per caso, e infine nell'acquisto di aree da porre a bando per la realizzazione di insediamenti sul modello dei Transit Oriented Development.

Le lezioni apprese dalle esperienze descritte possono essere sintetizzate come segue:

- un approccio efficace al controllo delle densità non può prescindere da una presa in carico di responsabilità da parte degli enti di governo d'area vasta in termini di disegno spazializzato delle strategie; la scala locale, difatti, non dispone di strumenti di controllo delle reti di scala sovra locale;
- i migliori risultati si ottengono in presenza di un mix di politiche e di strumenti, convergenti verso uno scopo

unitario e fondati tanto su vincoli quanto su incentivi posti in essere a diversi livelli di governo del territorio sulla base di un coerente disegno d'area vasta.

Tutte queste considerazioni dovrebbero costituire motivo di profonda riflessione nel nostro Paese soprattutto in questo momento storico, in cui l'attenzione sul tema della densità viene catalizzata dalle percentuali di incremento del costruito rese praticabili dal piano casa, mentre completamente offuscato è il ragionamento sul tema "insediamento" come sistema integrato che può divenire esso stesso infrastruttura per lo sviluppo, purché opportunamente gestito.

Se la gestione della densità è, come sembra emergere dal panorama internazionale, centrale ai fini una reale sostenibilità dello sviluppo, sembra molto riduttivo riporre fiducia pressoché esclusiva nelle nuove tecniche costruttive per il risparmio energetico ai fini della lotta al cambiamento climatico. Accanto a questa giustissima attenzione, sembra veramente urgentissimo un rilancio della dimensione metropolitana spazializzata per il controllo delle densità all'area vasta, proprio al fine di indirizzare lo sviluppo del territorio verso pattern disegnati sostenibili, nonché un ripensamento radicale del sistema di governance nella gestione degli obiettivi di pianificazione concordati, che eviti le scorciatoie del liberismo localistico da un lato, e le tentazioni di dirigismo centralista dall'altro.

* Università "Federico II" di Napoli

Note

1. Il "Senate Bill 375 stabilisce obiettivi di riduzione delle emissioni in base ai quali le autorità regionali possono pianificare; integra attività di pianificazione settoriali, e prevede incentivi per le autorità locali e le imprese costruttrici affinché seguano nuovi pattern di crescita disegnati con una nuova consapevolezza ... contribuirà a dare una nuova forma agli insediamenti californiani e a modificarli verso modelli più sostenibili, maggiormente orientati al pedone, che offrano opzioni alternative di trasporto e con una migliore qualità della vita";
3. Fonte: <http://gov.ca.gov> <<http://gov.ca.gov>>.

Desinficazione degli insediamenti informali di Lima

Anna Licia Giacomelli*

I tassi di crescita della popolazione urbana hanno tendenze profondamente diverse tra nord e sud del mondo e generano fenomeni prima sconosciuti e non assimilabili né all'attualità della situazione urbana europea né a quella di altri periodi storici. Non è uno sfasamento temporale quello che vive oggi la città del Terzo Mondo: non si tratta solo di attraversare fasi che altri paesi hanno già superato e che sono state fisiologiche alla produzione dell'attuale benessere del mondo occidentale. L'infinito espandersi degli *slums* non è sintomo esplicito di un percorso allo sviluppo (Davis, 2006). Tra le città del Terzo Mondo, Lima Metropolitana ha una popolazione considerevole che non raggiunge tuttavia le cifre delle metropoli brasiliane o asiatiche. E' la capitale di un paese *in via di sviluppo*, con un PIL in crescita e un governo ufficialmente democratico. Disuguaglianza sociale evidente, classe media che fatica ad affermarsi, una sterminata periferia di città informale, immigrazione interna, deficienza di infrastrutture e problemi di viabilità e trasporti accomuna Lima alle grandi città del sud del mondo. La storia recente del Perù (1980-2000) è stata caratterizzata dallo scontro tra lo stato peruviano e i due gruppi armati di sinistra: i militanti maoisti di *Sendero Luminoso* ed il *Movimiento Revolucionario Túpac Amaru* (MRTA). Il terrorismo politico di *Sendero Luminoso* ha prodotto una forte corrente migratoria interna dalle zone delle Ande verso la città protrattasi fino agli anni '90. Il Paese oggi attraversa una fase delicata di revisione del proprio sistema democratico: si confronta da un lato con l'eredità del decennio del *regime* di Fujimori conclusi nel 2000, dall'altro con una tradizione politica di corruzione e burocrazia. L'area di Lima Metropolitana, prima città del Paese con un fortissimo indice di

primazialità, insiste su due province: la provincia (*Provincia*) di Lima, a sud e la regione (*Región*) del Callao a nord. I quarantanove distretti che compongono il territorio di Lima Metropolitana costituiscono municipalità autonome (*districtos*), con un proprio sistema di governo e ampia giurisdizione sulle trasformazioni urbanistiche e la regolamentazione edilizia. La gestione dei fondi provenienti dalle imposte municipali, con un sistema “federale” e senza meccanismi di redistribuzione, determina un’evidentissima differenza tra le municipalità ricche e quelle povere. All’alternanza dei governi locali corrisponde un ricambio di tutti i funzionari amministrativi con una cronica inefficienza dell’amministrazione. Una complessa situazione di potestà giuridica e di azione sull’area metropolitana produce e riproduce una realtà che vive ormai un collasso continuo.

Le cause di deterioramento delle condizioni di vita urbana della capitale sono complesse e riguardano tanto l’aspetto economico che sociale e sono legate all’accelerato processo di urbanizzazione e al crescente impoverimento della popolazione. Si calcola che a Lima la condizione di povertà interessa più del 55% della popolazione.

Il deficit abitativo risulta uno degli aspetti più problematici del complesso panorama metropolitano.

La formazione di insediamenti spontanei in aree agricole o incolte, ai margini di Lima e Callo ha costituito, a partire dal 1950, il procedimento con il quale le famiglie di modesta condizione, provenienti dall’interno del paese, ottenevano, appropriandosene abusivamente, il lotto di terreno per costruire la propria abitazione (Jaime, 1999).

Dalla metà degli anni ‘50 agli anni ‘80, Lima è passata da uno a cinque milioni di abitanti. In questa epoca la città perde il suo carattere di città coloniale, per assumere definitivamente un carattere di città decisamente popolare (Dorich, 1996). Le occupazioni abusive di suoli alla periferia di Lima hanno prodotto negli anni il consolidamento delle zone di espansione nelle tre direzioni possibili,

definiti “coni”: il *Cono Sur*, il *Cono Norte* e il *Cono Este*.

Lo Stato, incapace di soddisfare la domanda di abitazioni per i settori più poveri della popolazione, ha riconosciuto, nell’occupazione informale di terreni demaniali, una valvola di sfogo. Storicamente la politica della casa in Perù ha combinato misure populiste e liberali: è stata rimpiazzata da una politica del suolo in termini di tolleranza e riconoscimento delle occupazioni illegali ricorrendo a provvedimenti di legalizzazioni degli insediamenti in particolari momenti della vita politica del paese, per costruire consenso (Desco, 2004).

Il riconoscimento indiscriminato degli insediamenti informali sorti attorno a Lima restituisce oggi una città enormemente estesa, discontinua, difficile da infrastrutturare e connettere.

Il percorso di espansione e di insediamento secondo la logica di una *familia por lote*, sembra essersi concluso: dagli anni ‘90, l’espansione è caratterizzata da occupazioni di terreni interstiziali e dal consolidamento e densificazione delle occupazioni precedenti. La città popolare vive oggi un processo permanente di densificazione.

In tutto il Perù la casa è stata considerata, fin dalla prima definizione delle politiche urbane, un affare privato delle famiglie. I governi si esoneravano ufficialmente dal concedere licenze di costruzione per la città popolare: la casa, dal permesso di edificare alla costruzione, rimase una questione privata (Cenca, 2007).

La creazione di un forte tessuto sociale e politico all’interno delle comunità insediate, sommato alle derive lassiste dello Stato, permise agli abitanti di vedere il proprio percorso di “auto-urbanizzazione” come una strada, in qualche modo legittima e legittimata, verso la costruzione del diritto alla città.

Dagli anni ‘50 agli anni ‘80 i movimenti di quartiere, libere associazioni di cittadini, hanno costituito il veicolo di rappresentanza e rivendicazione dei diritti degli abitanti della città popolare. Con

l’estinzione, negli anni ‘80, del movimento di quartiere si presenta un serio problema di rappresentanza degli interessi della maggioranza urbana nelle questioni di edilizia residenziale sociale e di sviluppo urbano. La domanda sociale trova solo canali di partecipazione in processi di gestione locale discontinui e precari.

La presenza delle Organizzazioni non Governative a fianco delle comunità di base più o meno formalizzate, risulta frammentata e discontinua come il panorama che la accoglie. Tuttavia esistono dei termini di continuità nel lavoro svolto da alcune organizzazioni non governative.

Desco (*Centro de Estudio y Promoción del Desarrollo*) è una Organizzazione Non Governativa di professionisti, urbanisti, architetti e ingegneri, profondamente legata a una vicenda urbana specifica del variegato panorama della città popolare limegna. La sua azione ha accompagnato, per più di trenta anni, l’evoluzione degli insediamenti informali del cono sud di Lima sorti attorno a Villa el Salvador¹. In questa area, dove vivono più di un milione di persone, il *Programa Urbano* di Desco sperimenta alternative di sviluppo che intendono apportare un contributo alla politica pubblica urbana più generalizzata. Con il tempo il lavoro di Desco si è convertito in una testimonianza di compromesso, lavoro sociale, indipendenza in politica, ricerca applicata, saggi di proposta e politiche applicate (Desco, 2005).

Il *Programa Urbano* di Desco ha costruito una proposta di densificazione abitativa progressiva che si è andata formando attorno alla somma di diversi progetti sviluppati nell’arco di venti anni fa, sostenendo processi di densificazione spontanei molto diffusi.

Dalla fine degli anni ‘80 l’organizzazione ha definito il proprio ambito di intervento riferendosi esplicitamente alle richieste di sostegno legale, tecnico ed economico avanzate dai cittadini che avevano dato soluzione alle proprie necessità abitative mediante autocostruzione sostenendo, in questo modo, un processo guidato di consolidamento e

densificazione urbana.

Il processo di densificazione abitativa proposta da Desco punta ad un uso più efficiente dello spazio. Aggregando nuove unità a fianco o in altezza della costruzione esistente, diminuisce l'indice di densità abitativa permettendo allo stesso tempo di ospitare nuovi nuclei familiari germinati dal nucleo originario, con condizioni abitative migliori in termini di ventilazione, luminosità, sicurezza e corretta distribuzione degli spazi. Il processo di densificazione della città popolare permette di contenere notevolmente i costi di infrastrutturazione per nuovi terreni occupati abusivamente, di limitare il consumo del suolo e la crescita indiscriminata della città in aree inadatte e insospite, permettendo ai nuovi nuclei familiari di insediarsi in terreni con un livello di urbanizzazione avanzata (Desco, 2005). Desco ha attivato tre progetti su questo tema, che rappresentano tre tappe di uno stesso percorso che comprende progetto, piani di interventi, corsi e laboratori di formazione, interazione con la pubblica amministrazione e definizione di linee di intervento. La prima fase di sperimentazione (progetto pilota) si sviluppa tra il 1992 e il 1993, la fase applicativa (progetto *Provipo*), tra il 1995 al 1998 e per ultimo *Paso a Paso*, dal 2002 al 2005.

Nel 1996 il *Programa Urbano* di Desco venne presentato alla seconda conferenza Habitat II di Istanbul e ottenne un secondo posto tra le *best practics* del Perù.

Approfittando di un momento favorevole e del riconoscimento ottenuto a Istanbul, Desco riuscì a stabilire un tavolo di discussione con il *Vicemisterio de Vivienda* per includere i programmi di densificazione abitativa nell'agenda politica nazionale. In questa concertazione Desco ottenne il riconoscimento del diritto di proprietà e quindi la legittimazione di quelle abitazioni che erano incluse nel *Programa de Densificación* che erano sorte come abusive.

La fase conclusiva del *Programa de Densificación* di Desco si può considerare, in modo speculare, la fase

di avvio di pratiche nazionali.

A partire dal *Programa de Densificación* l'organizzazione è riuscita a individuare canali di finanziamento specifici, intercettando quegli istituti di credito coinvolti in dinamiche sociali, permettendo a strati più ampi della popolazione in tutto il Paese di intraprendere un progetto di ampliamento della propria abitazione avviando processi più ampi di densificazione urbana condivisi tra la comunità e con le amministrazioni. Tradurre questo intervento pubblico ha significato il coinvolgimento di amministrazioni locali, e l'attivazione di alcuni programmi statali, in un percorso virtuoso che stenta però a tradursi in vere e proprie politiche poiché la pratica di autocostruzione e i processi di evoluzione delle abitazioni e degli insediamenti informali è sempre rimasta al margine delle politiche pubbliche.

* Dottore di Ricerca Università di Palermo.

Nota

1. Villa el Salvador, nel cono sud di Lima, nasce l'11 maggio 1971 con l'occupazione di un terreno demaniale arenoso nell'allora distretto di Lurin. Riconosciuto e legalizzato il primo giugno 1983, conta oggi 388.000 abitanti (INEI 2007). Si tratta di una delle esperienze di costruzione della città popolare, autogestione e autogoverno più significative dell'intero continente latinoamericano.

Riferimenti

Cenca (2007), *Situación del Derecho a la Vivienda en el Perú (Balance 2003-2006)*, Cenca, Lima.
Davis M. (2006), *Il Pianeta degli Slum*, Feltrinelli, Milano.
DESCO (2004), *La ciudades en el Peru*, Desco, Lima.
DESCO (2005), *Densificación Habitacional. Una propuesta de crecimiento para la ciudad popular*, Desco, Lima.
Dòrich L.T. (1996), *Al rescate de Lima*, SAGSA, Lima.
Jaime J.A. (1999), *Lima Megaciudad*, Alternativa, Lima.

Mobilità e densificazione

Valeria Scavone*

La trasformazione "epocale" dell'assetto territoriale e insediativo dell'Italia, avvenuta negli ultimi 60 anni, ha prodotto profondi cambiamenti nel paesaggio e nella geografia. Dall'aereo il territorio è una "materia urbana che ha scavalcato selle, invaso pianure, colmato vallate", le città hanno perso la loro fisionomia dilagando nel territorio che non è più "in opposizione" alla città. Le conseguenze di questo *sprawl* sono il trasferimento delle residenze dalle città principali ai comuni contigui e la ricerca di localizzazioni periferiche per attività produttive e commerciali: un arcipelago metropolitano.

In un contesto globale in cui più del 50% della popolazione vive in ambiti urbani, nella certezza della emergenza ambientale connessa alla eccessiva cementificazione dei suoli e alla assenza di integrazione con la pianificazione dei trasporti, si constata l'incapacità della urbanistica tradizionale a governare tutto ciò soprattutto in Italia dove regioni virtuose riescono a impostare la pianificazione in chiave sostenibile provuomendone una densificazione corretta, ma dove molte altre vanno in tutt'altra direzione.

Spesso può essere d'ausilio una riflessione sul passato, sul modo con il quale i padri della disciplina si sono mossi; la tematica della densificazione - ad esempio - ha permeato di sé uno dei padri dell'architettura contemporanea, artista, architetto, urbanista, studioso: Le Corbusier. A parte il tema dello sventramento dei centri storici - tipico del MM - sul quale ci sarebbe da riflettere a lungo, egli promuove un corretto rapporto tra edilizia densa, aree verdi e viabilità. Rispetto alla città orizzontale di Wright - il cui messaggio è stato nel tempo stravolto dalle logiche speculative -, la città verticale propugnata da Le Corbusier (così come da Hilbersimer) costituisce un modello, nonostante il notevole consumo energetico solo di

recente oggetto di studio, e nonostante propugni il rifiuto della mescolanza di usi urbani tipica delle città antiche: il funzionalismo, infatti, prevede la separazione dei percorsi. Da quel momento l'urbanistica non è più "arte di costruire la città", ma sarà affidata a soluzioni tecniche che però, spesso, produrranno risultati standardizzati non necessariamente risolutivi. Risultati che - soprattutto - non portano a quell'ordine sociale, garantito dai differenti usi urbani lungo le strade, a causa della pratica che, dallo *zoning* in poi, ha fondato l'ordine sulla distinzione e separazione di usi elementari.

Mobilità e qualità della vita

Il dato dal quale bisognerebbe partire è che la mobilità, bisogno primario per l'uomo, è una delle componenti fondamentali della vita e delle relazioni sociali, ma anche della produzione di merci e della loro distribuzione, del funzionamento della città e del loro sviluppo. Marc Augè ed altri hanno sottolineato come nella storia questo "bisogno" sia stato presente e abbia condizionato gli insediamenti umani, tant'è che oggi a sei miliardi di persone corrispondono cinquecento milioni di veicoli concentrati su una superficie limitata della terra.

Poiché è necessario pensare a migliorare la qualità dell'aria nei centri urbani, è altrettanto indispensabile cambiare l'atteggiamento riguardo gli spostamenti - e gli insediamenti - in ambito urbano e territoriale.

Il carattere "frattale" della città e del territorio contemporanei ha portato spesso, in Italia, all'affermazione di modelli insediativi (o aziendali) ad alta intensità di trasporto/mobilità con *sprawl* insediativo, bassa densità e alta dispersione, tutti elementi intimamente legati ad una mobilità affidata al solo mezzo privato. In una società che predilige la velocità, le città sono caratterizzate da continui movimenti casa-lavoro-casa e il pianificatore si trova a gestire un ampliamento di mobilità metropolitana, una crescita dei flussi di traffico e una, sempre più evidente, incapacità dei sistemi di trasporto collettivo di rispondere alla

domanda.

In conseguenza a tutto ciò la qualità della vita non può che decadere da un punto di vista sociale, ambientale, culturale, si ricordi a tal proposito la definizione di "nonluoghi" data agli spazi senza identità da Marc Augè. "Possiamo rinunciare all'identità di una città, alle radici della nostra cultura?", a proposito dell'inevitabile allontanamento nella città contemporanea dall'antico. Certo, mentre il controllo delle città chiuse dalla cinta muraria era facile, l'architetto immaginava e disegnava in una sola volta tutto grazie ad un "progetto", di fronte alla complessità dei moderni sistemi urbani si ricorre ad un "piano" urbanistico che dovrebbe consentire, cioè, di organizzare una sequenza di azioni mirata ad un insieme di obiettivi diversificati. Un modo di governare il territorio che ha portato spesso, invece, mancanza di identità, isolamento, violenza, degrado. Per invertire tale processo e migliorare le condizioni di vita degli abitanti ecco l'attualità del pensiero di Geddes (1915): i problemi non devono essere affrontati per parti, la città è un unico "organismo vivente" da trattare con un approccio multidisciplinare comprendendo, cioè, anche l'economia, la storia, la sociologia, la geografia, il paesaggio. Il suo monito "imparare vivendo" deve guidare lo studioso delle città per tentare "di dare una risposta alle esigenze formali e funzionali, di organizzazione fisica e di organizzazione funzionale", facendo sì che le trasformazioni "avvengano secondo un disegno d'insieme", in modo che gli oggetti raggiungano "armonia" e funzionalità. L'armonia è probabilmente, infatti, quel *quid* che, individuando essenza, qualità intrinseche, *genius loci* del sistema urbano, il suo *milieu*, dovrebbe guidare qualunque intervento antropico sostenibile.

Un filosofo svizzero ammonisce, infatti, che una delle principali - spesso ignorate - cause di gioia o di infelicità è la qualità dell'ambiente dove si vive: strade, edifici, spazi pubblici. Poiché la città è nata come luogo di socializzazione, e poiché la vita di molti cittadini dipende dalle città, dalla

loro efficienza e dalla loro capacità di dare sicurezza sociale, per chi le abita sono importanti tutte le componenti che rendono una città vivibile, accogliente, condivisa, e quindi - anche - bella e armoniosa.

Lo sviluppo sostenibile versus la pianificazione

Una città vivibile e accogliente è una città sostenibile (come auspicato dalla Bruntland nel 1984 e in pochi casi attuato, nonostante anche la Carta di Atene del '98 ne faccia esplicito riferimento): una forma di organizzazione che rispetti le risorse e minimizzi gli effetti ambientalmente negativi dello sviluppo frutto di una pianificazione responsabile.

L'urbanistica non può limitarsi a registrare il disfacimento delle città, non può occuparsi solo di aspetti funzionali ed estetici, ma anche di quelli ecologici. Ricercatori, professionisti e politici devono impegnarsi nell'affrontare la questione del miglioramento della qualità della vita negli attuali sistemi urbani "a tappeto" in cui sono diffusi inquinamento, isolamento, violenza, disagio sociale.

In Italia gli attuali strumenti non sono in grado di governare queste nuove realtà territoriali, difficilmente adattabili alla rigidità dei confini amministrativi. Quale la metodologia corretta per affrontare la materia in un'ottica di sostenibilità che implica risegnificazione identitaria, mobilità alternativa alla tradizionale, basso consumo di suolo, uso di fonti energetiche alternative e altri accorgimenti del tutto disattesi negli ultimi anni, soprattutto nel Meridione?

Una città sostenibile in cui le cui diverse parti si integrino e non si contrappongano, dove predomini la varietà e la complessità, dove la zonizzazione venga limitata? La proposta, dai più condivisa, sconvolge la tradizionale gerarchia urbanistica e la riorganizza per reti, in un sistema flessibile di relazioni orizzontali, verticali e complesse tra i diversi centri.

La realtà nordeuropea in questo senso è illuminante: le città, oltre ad essere

attente al consumo/recupero di energia, sono costruite con attenzione alla densità abitativa, alla mobilità e alle aree verdi, si pensi a Friburgo, a Stoccarda, ad alcuni quartieri di Amsterdam.

Ma anche in Italia sono stati fatti esperimenti di biourbanistica, con la progettazione ex novo, ad esempio, del quartiere di San Rocco a Faenza. Un nuovo quartiere - denso (11400 ab per kmq, a fronte dei 8600 del centro storico) - che guarda ai centri antichi come modello ideale di grande integrazione sociale e funzionale.

All'alta densità non corrispondono però più le altezze propugnate da Le Corbusier, le città dense sono sostenibili da un punto di vista energetico, cioè con due o tre livelli al massimo fuori terra, e ottimizzano l'uso del suolo, grazie al recupero dell'edilizia esistente, al risanamento dei quartieri più vecchi, alla riconversione dell'edilizia abusiva, al recupero delle aree industriali e militari dismesse. Il tema del futuro sarà infatti la "demolizione" per l'obsolescenza di molta dell'edilizia esistente, di scarsa qualità e con alti consumi energetici, ma anche per "l'incurabilità" di molta edilizia abusiva.

Nella certezza della priorità della salvaguardia delle risorse ambientali e del suolo agricolo residuale, occorre precisare che la riorganizzazione delle città - dense - per reti sottolinea il ruolo della mobilità nella sostenibilità urbana la sfida consiste nell'assicurare uno sviluppo territoriale equilibrato e sostenibile - intergenerazionale e infragenerazionale - rafforzando la competitività economica e la capacità di sviluppo dei diversi centri, preservando le risorse naturali e garantendo la coesione sociale. Si ritiene, pertanto, che la buona politica - l'urbanistica - dovrebbe favorire la concentrazione urbana, senza alterarne l'identità, ma anche assicurare i collegamenti tra i territori, fornendo un accesso adeguato ai servizi.

* Dipartimento Città e Territorio, Università degli Studi di Palermo.

Monteruscello, prima new town al sud

Roberto Gerundo*,

Francesco Di Maggio**

Con il recente terremoto dell'Aquila, ha ripreso vigore la discussione sull'opportunità e sulle modalità di delocalizzazione dei nuovi alloggi da costruire e si è riproposta, con forza, la tematica sul recupero degli edifici danneggiati e/o distrutti nel centro storico. Sorprendentemente, nel dibattito in corso non si trovano tracce di riferimenti o riflessioni sulla realizzazione dell'insediamento di Monteruscello in Pozzuoli, forse perché esso non fu frutto di un solo evento sismico, in quanto scaturito dalla condizione di alto rischio verificatasi per l'improvvisa recrudescenza del fenomeno bradisismico negli anni '80 o, forse, solamente perché scarsamente conosciuto.

L'insediamento di Monteruscello costituisce, forse nel quadro generale di interventi di edilizia economica e popolare, la più consistente espansione residenziale di una città, delocalizzata rispetto al centro abitato preesistente, caratterizzata come un insediamento, definibile di tipo *fondativo*, di una parte nuova e autonoma di 3.757 alloggi per oltre 20.000 abitanti in area non urbanizzata. Quindi, la costruzione di un complesso di residenze e di infrastrutture primarie e secondarie, effettuata utilizzando i sistemi dell'edilizia industrializzata, che si concretizzerà sulla base di un *Piano di intervento straordinario*, in alternativa all'ipotesi di insediamenti provvisori di prefabbricati leggeri. Ciò derivò dalla scelta di procedere direttamente ed in tempi brevissimi. L'intero processo politico-urbanistico-normativo-tecnico-amministrativo si inquadra nella logica di utilizzare gli strumenti urbanistici approvati e, ove necessario, di adottare modifiche a quelli esistenti, sulla scorta della normativa speciale che si andò sviluppando sotto l'impulso del Ministero per il Coordinamento della Protezione Civile. Per la prima volta, viene assunta, contemporaneamente all'esodo forzato della popolazione, la

decisione molto impegnativa di reinsediare in alloggi definitivi la popolazione sfollata.

Ciò ha prodotto anche il risultato economico dovuto all'assenza di spreco del territorio per insediamenti provvisori, in un'area come la napoletana in cui lo spazio costituisce, più che in qualsiasi altra parte del paese, una risorsa rara.

Altro aspetto caratterizzante fu il rapporto tra il nuovo insediamento ed il recupero del centro storico, fortemente voluto in sede locale come contestuale realizzazione, che fu basato su una politica alloggiativa flessibile ed articolata. L'intervento prevedeva che, avviata la fase operativa del reinsediamento, si sarebbe proceduto contemporaneamente alla progettazione del recupero del centro storico della città e delle zone adiacenti, tenendo ben presente l'esigenza dell'alleggerimento del peso abitativo ed edilizio della fascia costiera.

Ed infine, aspetto certamente non secondario furono i tempi rapidissimi di realizzazione, concentrati nel biennio 1984-1986. L'importanza dell'esperienza compiuta con la costruzione, in un'area totalmente priva di opere di urbanizzazione, del nuovo centro abitato di Monteruscello, sta nell'aver applicato un metodo operativo in grado di costruire un insediamento definitivo in tempi eccezionalmente ridotti, il che ha significato maggiore soddisfacimento dei bisogni della popolazione e riduzione complessiva dei costi dell'intervento pubblico.

A differenza del terremoto, quando i danni si concretizzano dopo l'avvenimento sismico, il bradisismo, essendo un fenomeno continuo, produce miriadi di piccole scosse telluriche, pur se di diversa entità, che vanno ad incrementarsi nelle fasi critiche con danni che si manifestano man mano che il fenomeno evolve di intensità.

Nel caso di Pozzuoli, le due più recenti crisi si sono protratte in periodi di circa due anni ciascuna: nel 1970-1972, con un sollevamento di 170 cm, sfociata nell'esproprio del Rione Terra e nella delocalizzazione degli abitanti nel nuovo quartiere denominato Rione Toiano; nel 1983-1984, sfociata

nell'evacuazione del centro storico e nella delocalizzazione degli abitanti a Monteruscello.

In particolare, l'aggravarsi della crisi bradisistica del 1983, durante la quale si determinò l'innalzamento del suolo ad un ritmo di 3 mm al giorno, portando ad un sollevamento complessivo misurato in 180 cm, il tutto accompagnato da numerose scosse telluriche, registrate fino a 500 al giorno, per un totale di più di 10.000 sismi di diverse intensità, procurò notevoli danni ai tessuti edilizi e produsse, nella fase di maggiore criticità, lo sgombero della parte centrale e storica della città, ritenuta ad alto rischio, che fu denominata *zona A* o *zona rossa*. In un clima di emergenza ed incertezza, furono evacuati tutti gli abitanti di tale zona, in numero di circa 35.000-40.000 unità, e sospese tutte le attività in essa ricadenti. Probabilmente, per la prima volta nel nostro paese, ci si trovò di fronte all'evacuazione totale e preventiva di un'intera città, con il concentrarsi di problematiche improrogabili di assistenza, reperimento alloggi di fortuna, spostamento di attività, riparazione e recupero degli edifici danneggiati, costruzione dei nuovi alloggi, a fronte di quelli inagibili o da demolire.

Quale fu la risposta a tale tipo di evento?

Prima di tutto, iniziarono attività di messa in sicurezza degli edifici che, danneggiati, erano stati abbandonati dagli abitanti; successivamente, fu dato corso ad un primo intervento di edilizia per 600 alloggi, che venne individuato con il nome di Monteruscello 1, realizzato su un'area già dotata di un piano di edilizia economica e popolare, dove già esistevano o erano in corso di realizzazione opere di urbanizzazione primaria e dove l'Istituto Autonomo Case Popolari di Napoli era stato chiamato in via ordinaria per la realizzazione di un nuovo consistente quartiere. I suddetti alloggi furono consegnati agli aventi diritto nel dicembre del 1984.

Da un punto di vista concettuale, si ripropose lo stesso approccio che fu praticato per far fronte al bradisismo del 1970. Allora vi fu l'esproprio di tutto il centro antico della città, il

cosiddetto Rione Terra, dichiarando inagibile un significativo ambito urbano anche se chiaramente circoscritto. Nel 1983 si è in presenza di un ambito molto più ampio, costituito dal restante centro storico e dal tessuto urbano ad esso adiacente.

Probabilmente, all'epoca degli eventi si era di fronte al primo caso di evacuazione in massa di una consistente parte della città. L'intera vicenda fu condotta, come prima ricordato, dal nascente Ministero per il Coordinamento della Protezione Civile. Alla base della concreta realizzazione dell'intervento definitivo di Monteruscello, a valle della prima realizzazione di 600 alloggi, stanno le procedure innovative individuate nella legge n. 748 del 23.12.1983, mentre, con l'Ordinanza ministeriale 338/1984, si posero le basi per il piano di recupero del centro storico, che avrebbe dovuto prevedere la riqualificazione, previo consistente diradamento dei tessuti urbani, e il trasferimento di una quota di popolazione nell'ulteriore, molto più ampio insediamento denominato Monteruscello 2, con possibilità per parte di essa di fare rientro negli edifici, una volta recuperati.

Quindi, si avviò un meccanismo basato su due strumenti attuativi: un dettagliato piano particolareggiato per i nuovi insediamenti residenziali e un piano di recupero per il centro storico. Lo studio e la proposta progettuale del planovolumetrico di Monteruscello 2 fu affidata all'Università di Napoli, con convenzione tra il Ministero del Coordinamento della Protezione Civile, il Comune di Pozzuoli e l'Università medesima firmata nel 1983. La progettazione fu completata agli inizi del 1984, le assegnazioni degli alloggi si ebbero nel 1986.

Nel frattempo, con l'Ordinanza ministeriale 600/1985 fu dato inizio ad un primo intervento mirante al recupero degli edifici che erano stati classificati strutturalmente idonei, la cui utilizzazione era subordinata alla esecuzione di piccoli lavori. Si trattava di una modalità volta a riparare quei danni lievi agli edifici che, infatti, non erano risultati inagibili.

Monteruscello, quindi, avrebbe dovuto assolvere a due funzioni: doveva avere,

da un lato, una funzione transitoria, perché parte degli abitanti, sia in fitto sia in proprietà di alloggi siti nel centro storico, da recuperare, avrebbero dovuto rientrare in essi e, dall'altro, costituire il nuovo insediamento necessario per ospitare gli abitanti in alloggi del centro storico che avrebbero dovuto essere demoliti.

La nuova città, in definitiva, doveva consentire, allo stesso tempo, di recuperare il centro storico considerato ambiente ad alto rischio, ai fini bradisismici, abbattendo gli edifici fortemente danneggiati e diradando anche parte di quelli riparabili, al fine di ridurre le alte densità abitative. Ma il piano di recupero, così come impostato nel percorso complessivo progettuale dell'intervento di ricostruzione, non ebbe seguito, in quanto annullato dal Tar Campania e definitivamente archiviato dall'Amministrazione comunale nel 1993. Si venne così a destrutturare la logica complessiva dell'intervento di ricostruzione. Resta ancora da ricordare come il centro storico vide poi, a partire sempre dal 1993, una fase di recupero dei singoli edifici su iniziativa privata e sulla scorta delle categorie d'intervento consentite dalla normativa urbanistica vigente, dando origine ad un effettivo, anche se contenuto diradamento, che fu di tipo funzionale e non fisico.

* Università di Salerno , ** Comune di Pozzuoli (Na).

Fare un paese, istruzioni per l'uso

Annalaura Spalla*

La storia dei terremoti fa parte, a Cavallerizzo come in tutta la Calabria, della memoria dei luoghi. Tutti i 409 comuni calabresi appartengono, secondo la classificazione del territorio nazionale alle zone 1 e 2 di maggior rischio sismico. Questa è la natura del territorio su cui è costruito il paese di Cavallerizzo, piccolo centro della dorsale di insediamenti di tradizione albanese in Italia, con un'edilizia ibrida in un tessuto storico ancora compatto. Case storiche di origine contadina, un edificio storico di pregio, la chiesa, la canonica, una bella piazza al centro del paese, poche case costruite tra gli anni Settanta e gli anni Ottanta, sparse nei quattro quartieri più antichi, e in maggior numero concentrate nel quartiere più recente costruito nella zona di espansione del Programma di fabbricazione del 1984.

Dal rilievo degli effetti della frana 32 edifici risultano gravemente danneggiati, 61 hanno avuto un danno medio-grave, 31 un danno leggero e 183 nessun danno. La strada principale che attraversa il paese e collega Cerzeto a San Marco Argentano è interrotta all'altezza di via degli Emigranti nel quartiere di Inserite. L'11 marzo 2005, il Presidente del Consiglio dei Ministri dichiara lo "stato di emergenza" e 329 sfollati di Cavallerizzo sono alloggiati nei paesi vicini. Il 29 aprile 2005 viene emanata l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n.3427 "Primi interventi urgenti diretti a fronteggiare i danni conseguenti ai gravissimi dissesti idrogeologici con connessi diffusi movimenti franosi verificatisi nel territorio del Comune di Cerzeto". Guido Bertolaso, il Capo del Dipartimento della Protezione Civile, viene nominato Commissario delegato alla ricostruzione.

Il modello adottato per Cavallerizzo è quello del "tutto pubblico", con il quale lo Stato interviene come unico soggetto della ricostruzione,

escludendo l'erogazione di sovvenzioni ai privati singoli o consorziati. La scelta di base è delocalizzare il paese di Cavallerizzo in un'area limitrofa, la zona di Pianette, considerando il paese franato un patrimonio edilizio non recuperabile. Con i vincoli e i tempi che la ricostruzione richiede, non è facile trasformare un'area di nuovo impianto in un paese o la ricostruzione di case e strade in emergenza in un progetto di comunità. Ma bisogna anche ricordare che la frana di Cavallerizzo, evento originario che ha dato il via a questo intervento, non ha prodotto luttuosi. Questo ha consentito di restituire priorità alla ricomposizione dei legami sociali che hanno potuto quindi essere sciolti e riannodati in un luogo nuovo. Nel "modello Cavallerizzo", le persone sono state collocate in autonoma sistemazione, saltando la fase delle strutture temporanee. L'obiettivo della ricostruzione è sempre di restituire la casa a chi l'ha perduta, ma in questo caso c'è un'ambizione in più: ricostruire con il consenso degli abitanti.

Le fasi successive di questa storia passano per alcuni snodi fondamentali, successivi alla scelta dell'area: la conclusione della progettazione preliminare, a marzo 2006, e l'appalto con procedura straordinaria; la raccolta delle schede di adesione al progetto sottoscritte dagli abitanti, nel luglio dello stesso anno; la posa della prima pietra di Pianette ad ottobre 2007 e la conclusione dei lavori nell'area artigianale di Colombara a marzo 2008. Questi passaggi poggiano su un apparato di ordinanze e decreti che regolano le condizioni di deroghe straordinarie proprie della ricostruzione. Il percorso istituzionale costruisce le premesse per restituire, insieme alla casa, la riappropriazione della comunità ai luoghi, lasciando aperta la possibilità di ricostruire con *genius loci*.

La questione di base è "guardare" un paese intendendolo come comunità, studiarne la struttura urbana e sociale, comprendere il sistema delle relazioni spaziali e relazionali e tradurre l'identità che è alla base dell'idea di comunità in forma fisica e in modi

dell'abitare. La peculiarità di Cavallerizzo che più direttamente deriva dalla matrice di tradizione albanese è l'organizzazione del tessuto in *gjitonie*, quartieri o ambiti che corrispondono ad una sistema di rapporti sociali. Lo spazio pubblico, ereditato dal tessuto originario, diventa il luogo privilegiato intorno al quale costruire la nuova identità di *gjitonia* e il conduttore dello spazio del paese fino dentro la casa.

Il progetto del nuovo insediamento ripropone l'articolazione in cinque *gjitonie*, un sistema di relazioni coerente con quello originario, ed è dimensionato sulle superfici catastali del vecchio paese ricalcolate attraverso criteri e parametri che tengono conto di quanta superficie il proprietario della casa possedeva e degli standard minimi del fabbisogno abitativo in relazione al numero di componenti del nucleo familiare residenti nella casa. Le *gjitonie* prendono la forma di basamenti, conservano la posizione reciproca di quelle originali e, modellate dal terreno, seguono le curve di livello, come le terrazze coltivate del paesaggio agrario circostante.

Il passaggio fondamentale tra il vecchio paese e il nuovo avviene attraverso il trasferimento di elementi significativi a partire dall'articolazione degli isolati del vecchio paese e dei suoi rapporti di vicinato. In funzione di questo passaggio viene proposta una interpretazione della *gjitonia* estraendo le sue caratteristiche esportabili e schematizzandole in forme essenziali in modo da tenere insieme il mondo di relazioni fisiche, sociali e visuali del paese. Questa operazione, dichiarata ed esplicita, vuole "trasferire" Cavallerizzo a Pianette, con un percorso legato alla memoria e alla fisicità del paese. La sfida è arrivare a costruire l'identità del nuovo sulla memoria e la fisicità del vecchio. Le nuove *gjitonie* vogliono ricreare le "aree gravitazionali" di scambi e relazioni tra le persone. L'apertura delle abitazioni sulla piazza di *gjitonia* e lo spazio pedonale intermedio tra interno ed esterno permettono di vivere a pieno i rapporti di vicinato in uno spazio fisico

percettivamente delimitato e il tempo stesso collegato alle altre *gjitonie*. Un paese nel paese.

I petali accoglieranno 264 unità abitative: a Breggio saranno 44, a Inserte 65, a Motticella 55, a Scescio 44 e a Catundi 56, per un totale di 246 edifici raggruppati in 23 blocchi di edifici. Le case del nuovo paese sono alte due o tre piani, con un affaccio sulla piazza e uno sugli orti. A casa si entra dal piano terra oppure, quando la proprietà è mista, o c'è un magazzino a quota della strada, si sale al piano superiore con scale esterne, parallele agli edifici o inserite nei vicoli trasversali. Ogni casa ha un tetto diverso, a falda, a volta o piano e questo consente di avere all'interno della casa, nelle stanze dell'ultimo piano, spazi notevoli e altezze consistenti che seguono le forme dei tetti sovrastanti.

Molti hanno chiesto di avere la casa vicino a quella del padre, del fratello e dei cugini; molti di averla in una posizione simile a prima rispetto al centro del paese e nel rapporto con la strada principale. L'accorpamento delle proprietà che erano in posizione sparsa a Cavallerizzo vecchia non costituisce una storia di vicinato. Al contrario, sono storie di vicinato la famiglia che desidera avere la casa vicino allo zio che abita in America, per stare insieme quando torna al paese; la coppia con due figli e un terzo in arrivo che chiede la vicinanza con i genitori per creare una famiglia allargata; il padre, il figlio e i cugini che vogliono stare così perché così erano prima.

Questo progetto tratta dunque di contesto, di identità e di nuovi paesaggi, ed è una sorta di sequenza di passaggi di stato, di punti di equilibrio, fortemente interdipendenti, tra lo spazio dell'identità collettiva e quello della identificazione privata, del senso del pubblico e dell'intimità della casa, del "luogo centrale" e della dimensione di vicinato. Il sistema di relazioni del nuovo paese, nuove e rinnovate, materiali e immateriali, fisiche e simboliche costituisce alla base la riconoscibilità della comunità che lo andrà ad abitare. In questa prospettiva agli abitanti di Cavallerizzo è stato riconosciuto non solo il risarcimento

del danno, ma anche la possibilità di riconoscersi in una rinnovata dimensione identitaria. Ciò che gli abitanti hanno chiesto è di avere un progetto di casa e un progetto di paese. La casa è quella che si può riconoscere, non è quella di prima, ma ne contiene la memoria, è quella in cui si può ricostruire una intimità domestica e sentirsi sempre parte di una comunità. Il progetto delle abitazioni si basa su una unitarietà iniziale e si declina, durante le varie fasi di confronto diretto con gli utenti, in un progetto casa per casa.

Questo percorso ha richiesto un'innovazione delle procedure nell'applicazione anticipatoria del Codice degli appalti, alla quale ha corrisposto una sperimentazione, all'interno di una politica di emergenza abitativa, nel campo della qualità e dei contesti identitari. I passaggi fondamentali di questo iter riguardano l'apertura da parte di un progetto di regia pubblica, in origine non partecipato, verso il confronto diretto con gli utenti e l'assunzione da parte del progetto delle caratteristiche del paesaggio del vecchio paese, nel senso della totalità del contesto, come luogo metaforico della ricostruzione. Il coinvolgimento progressivo degli abitanti nel progetto ha influito non solo sull'accoglimento da parte loro della nuova sistemazione ma anche sulle modalità proprie del progetto stesso. Si tratta di due forme di partecipazione. La prima è una "partecipazione informale", di carattere spontaneo, che ha visto assorbito all'interno del progetto il lavoro di un gruppo di abitanti afferenti al Comitato Cittadino per Cavallerizzo, relativamente alla raccolta dei dati catastali e all'analisi dei criteri di attribuzione delle nuove superfici. La seconda è una "partecipazione attiva" e corrisponde alla stesura del progetto esecutivo. Dal 21 gennaio al 4 marzo 2008 si sono tenuti nella Prefettura di Cosenza gli incontri con gli abitanti delle cinque *gjitonie* di Cavallerizzo. Questi incontri hanno avuto lo scopo di mostrare la casa agli abitanti, di entrare nello specifico con ognuno di loro, spiegando le scelte di progetto e ascoltando le loro osservazioni. Ha

partecipato il 75% della popolazione, ovvero i rappresentanti di 186 particelle su 246. Di questi, 157 hanno presentato richieste di modifica, 151 sono state soddisfatte.

"Vorrei accorpare la mia particella a quella che ho a fianco di proprietà dei miei parenti; vorrei spostare la mia abitazione in un'altra stecca della stessa *gjitonia* in modo da essere vicino a mio fratello; chiedo di non essere adiacente a quella particella per incompatibilità di vicinato; vorrei avere una cucina molto grande perché in cucina ci passo tutta la giornata e quando arrivano i miei figli siamo in molti a tavola; non intendo prendere visione degli elaborati progettuali, pretendo un fabbricato isolato e rifiuto di firmare qualsiasi atto; mi piace la vista da qui, perché è la stessa che avevo dalla mia vecchia camera da letto."

Tutte le richieste "semplici" di riorganizzazione interna della casa sono state accolte, così come tutti gli accorpamenti e i frazionamenti tra quelle complesse. Le restanti richieste, incluse quelle di variazione dei rapporti di vicinato e di spostamento, sono state accolte al 95%. Le poche richieste di variazione della forma dei tetti sono state respinte. In questa esperienza l'impatto "emozionale" con gli abitanti è stato fondamentale ma non era un fine in sé. Ciò che è importante è l'esito generale dell'operazione, ovvero aver ritagliato un progetto pubblico di emergenza abitativa su misura delle persone. Senza utenti, non si può progettare.

*Architetto



ABITARE E ANZIANI

L'Associazione Nazionale AeA Abitare e Anziani

L'Associazione AeA, Abitare e Anziani, è stata costituita nel 1998 tra le Organizzazioni degli anziani (AUSER e ADA) promosse dai Sindacati Pensionati SPI-CGIL e UILP e le Associazioni Nazionali delle Cooperative di abitazione (ANCAb) e dei Servizi sociali (ANCST) aderenti a Legacoop, con l'obiettivo di migliorare le condizioni abitative degli anziani, soprattutto in quella fase della loro vita in cui cominciano a manifestarsi i processi di fragilità fisica e cognitiva.

In questi anni di attività, AeA ha sviluppato la propria iniziativa a diversi livelli, finalizzandola a:

- promuovere ed approfondire la **conoscenza del contesto anziani**, in primo luogo attraverso la diffusione della propria rivista **AeA Informa**, che è oggi al suo quarto anno di attività, e che ospita interessanti inchieste ed esperienze svolte in campo nazionale e internazionale sulle tematiche abitative per la terza età e sulle principali sperimentazioni in corso (una delle più recenti, pubblicata nell'ultimo numero 3-4/2003, riguarda il centro storico di Genova);
- favorire lo **studio di soluzioni progettuali, tecnologiche e di sostegno socio-assistenziale innovative**, finalizzate a prevenire il fenomeno di sanitarizzazione dei processi di invecchiamento. In questa direzione, un importante contributo è stato offerto in occasione della partecipazione alle definizioni degli indirizzi tecnico-sperimentali del recente Bando Ministeriale sugli "Alloggi in affitto per gli anziani degli anni 2000", attualmente in corso di valutazione, e nella promozione di un **Concorso di Architettura per la Terza Età**, in collaborazione con il CNA, Consiglio Nazionale degli Architetti, che ha avuto due sedi di sperimentazione, Pesaro e Foggia, anch'esso attualmente nella fase di selezione delle proposte;
- sviluppare **forme di partnerariato attivo con soggetti pubblici e privati**, altre associazioni ed enti istituzionali e di ricerca, interessati a promuovere iniziative specifiche finalizzate a qualificare l'offerta nel settore abitativo per la terza età e sperimentare nuove aree d'intervento. Tra le più recenti iniziative, AeA ha dato la propria adesione ad un **Accordo di programma volontario sulla domotica e sui servizi telematici**, stipulato con l'ITEA di Trento, l'Istituto Trentino per l'edilizia abitativa, finalizzato alla realizzazione e diffusione, all'interno degli alloggi, di sistemi tecnologici e domotici che consentano l'erogazione di servizi telematici, e la possibilità contestuale di perseguire il massimo comfort abitativo, in termini di sicurezza, servizi e qualità della vita, in favore soprattutto dell'utenza più debole.



per informazioni:

AeA, via Nizza, 154 – 00198 ROMA
Tel. : 06-8440771 Fax. : 06-84407777
e-mail: aea@uni.net www.uni.net/aea

Progetti di città e di territorio in Toscana

a cura della Sezione Inu Toscana

La crisi richiede più, non meno, pianificazione; paradossalmente può essere stimolo per fare in maniera flessibile e tempestiva nuova urbanistica. L'attuazione del nuovo piano in un sistema circolare, a filiera, non più gerarchico, è intesa quale momento nel quale si mette in opera la strategia di governo. Indagare sulle nuove connessioni fra piano e progetto, fra pubblico e privato, fra pubblico e pubblico non è esigenza disciplinare ma snodo vitale per un nuovo riformismo urbanistico. Il percorso per indagare l'attuazione del nuovo piano attraverso i progetti che interessano le città e i territori della Toscana, prende in considerazione:

- il parco della piana fiorentina, un nuovo modello metropolitano di aggregazione su progetto, oltre la copianificazione;
- il passaggio dal piano strutturale al piano operativo, attraverso il progetto di sviluppo turistico integrato con il paesaggio rurale nella tenuta di Castelfalfi,
- le esperienze attuative del Masterplan dei porti toscani quale progetto di governo del sistema delle infrastrutture e di assetto costiero.

Esperienze attuative del Masterplan dei Porti in Toscana

Enrico Becattini*

La programmazione e pianificazione regionale

Il Programma di Sviluppo Regionale 2006-2010 ha individuato nella *Piattaforma logistica costiera*, anche ai fini della definizione del Quadro Strategico Nazionale, una condizione essenziale per la competitività dell'intero sistema economico regionale.

Il programma regionale di sviluppo conferma l'impegno della regione per dotare il territorio di un sistema integrato ed efficiente di infrastrutture che consentano al sistema produttivo toscano di competere con le sfide imposte dai nuovi scenari economici globali. Lo sviluppo della piattaforma logistica costiera è centrale in questa strategia, promuovendo l'integrazione del territorio toscano con le reti transeuropee di trasporto, incentivando il trasporto ferroviario, il sistema portuale ed aeroportuale, le autostrade del mare e le vie navigabili interne e il trasporto marittimo a corto raggio. Il Piano di Indirizzo Territoriale riprende e accentua attraverso il master plan dei porti gli elementi relativi alla portualità. Con il Piano di Indirizzo Territoriale approvato con Dcr 72/ 2007 la Regione ha individuato una agenda statutaria che prevede una nuova

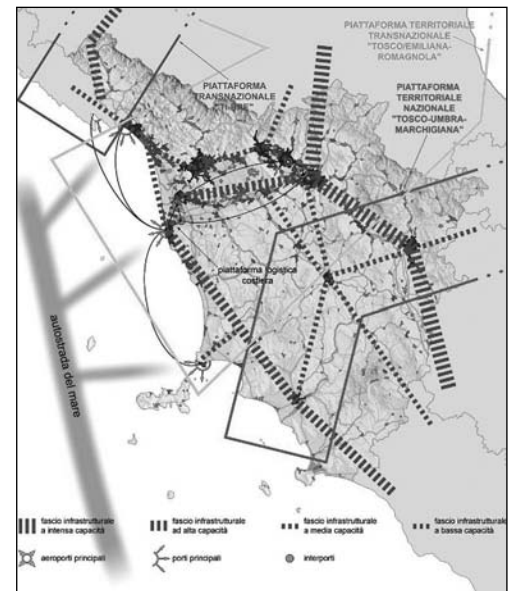


Figura 1: La proposta di piattaforma territoriale transnazionale Tosco-emiliana romagnola per il quadro strategico Nazionale 2007-2013 - Piano di indirizzo Territoriale (Dcr 72/2007)

visione integrata della Toscana (l'universo urbano attraverso la città policentrica e l'universo rurale attraverso la moderna Toscana rurale) ed una serie di metaobiettivi. Attraverso l'agenda strategica si evidenziano gli elementi relativi al valore del piano (reddito non rendita, dinamismo, innovazione e mercato, piano pubblico e progetto privato). La messa in opera del piano avviene attraverso la filiera decisionale tra Regioni ed Enti Locali, la concorrenza come strumento selettivo dell'offerta progettuale e la valutazione integrata come presidio dell'efficacia. Di seguito è rappresentata la sintesi

Tab.1 – Strumenti per l'attuazione delle strategie in materia di portualità turistica prima e dopo l'approvazione del Piano di Indirizzo Territoriale - master plan dei porti

	<i>Prima del PIT</i>	<i>Con il nuovo PIT e la L.R. 1/2005</i>
<i>Piano di riferimento</i>	Piano regionale (DCR 258/1992 – PREPAT) con previsioni localizzative e dimensionali (art. 36 PIT DCR 12/2000)	Piano di regole e strategie di governo del territorio (Master Plan-PIT DCR 72/2007)
<i>Modalità per inserimento o modifica delle previsioni</i>	Inserimento o modifica del PREPAT quale piano regionale da parte della Regione per <i>previsioni localizzative e dimensionali</i> Variante al Piano Strutturale ed eventuale accordo di pianificazione	Accordo di pianificazione promosso dal Comune o dalla Regione per le previsioni di <i>riqualificazione, ampliamento o nuova previsione</i>
	Atti di governo del territorio e Piano Regolatore Portuale (L.R. 68/1997)	Atti di governo del territorio e Piano Regolatore Portuale (L.R. 1/2005)
	Conferenza di servizi su progetto (DPR 509/1997) e VIA (L.R. 79/1998)	Conferenza di servizi su progetto (DPR 509/1997) e VIA (L.R. 79/1998)

grafica della proposta della Regione Toscana per il quadro strategico nazionale nel periodo 2007-2013 con la piattaforma transnazionale Tosco-Emiliano-Romagnola e la Piattaforma nazionale Tosco-Umbro-Marchigiana.

Il Pit e il master plan - “La rete dei porti toscani”

Il master plan è allegato parte integrante del Piano di Indirizzo Territoriale ed ha come obiettivo strategico lo sviluppo della piattaforma logistica costiera come sistema economico multisettoriale, rete di realtà urbane attrattive, poli infrastrutturali con funzioni di apertura internazionale verso il mare e verso le grandi metropoli europee e fasci di collegamento plurimodali interconnessi.

L'analisi di quadro conoscitivo del master plan riporta lo stato di attuazione della pianificazione regionale in Toscana. Per quanto riguarda i porti commerciali si evidenzia che il piano regolatore portuale di Livorno risale agli anni '50, Carrara ai primi anni '80, Piombino al 2002 e Viareggio al 2007. Per quanto riguarda la portualità turistica il Piano Regionale di Coordinamento dei Porti e degli Approdi turistici (Preat) del 1992 prevedeva 16065 posti barca su 28 siti.

Secondo il Piano di Indirizzo Territoriale la costa toscana offre un elevato numero di posti barca (circa

24.000 riferiti ai dati forniti dalle Direzioni Marittime) mentre occorre sottolineare uno scarso numero di situazioni qualificate sotto il profilo delle dotazioni di servizi e di standards urbanistici e nautici, tanto da ridurre a poche migliaia (circa 5.000) i posti barca riferibili a strutture che possano essere definite porti veri e propri per livelli prestazionali e di qualità. L'avvio di una serie di accordi di pianificazione successivi al master plan è finalizzato al miglioramento delle prestazioni qualitative dell'offerta portuale toscana attraverso veri e propri progetti di territorio.

L'obiettivo strategico per la portualità commerciale è lo sviluppo delle infrastrutture e la tutela degli spazi necessari e funzionali alla realizzazione delle autostrade del mare e delle altre tipologie di traffico per accrescere la competitività del sistema portuale toscano.

Le azioni strategiche prevedono il nuovo piano regolatore portuale a Livorno con la realizzazione della piattaforma Europa a Livorno, i collegamenti ferroviari per il potenziamento delle connessioni tra porto di Livorno, interporto di Guasticce e nodo di Pisa, il potenziamento della direttrice tirrenica, la navigabilità e la sicurezza idraulica dello Scolmatore d'Arno, il consolidamento della connessione diretta tra Darsena pisana, canale dei Navicelli e porto di Livorno e le attrezzature per la nautica da diporto

a Piombino e Carrara come funzioni complementari alla cantieristica specializzata.

Il master plan definisce inoltre i seguenti obiettivi strategici al fine di rendere competitivo il sistema della portualità turistica della Toscana:
- qualificazione del sistema della portualità esistente al fine di creare una rete fondata sulle piccole dimensioni a basso impatto ambientale e con un forte legame con il livello locale;
- sviluppo delle potenzialità e rilancio di alcuni porti turistici con un elevato potenziale di eccellenza quali risorse capaci di presentare il sistema portuale toscano a livello internazionale;

- completamento della rete dei porti e approdi turistici al fine di garantire un sistema di servizi per la nautica da diporto organicamente distribuito lungo la costa toscana coerente con la filiera produttiva legata ai poli nautici toscani e sostenibile per le risorse territoriali ed ambientali.

La disciplina della portualità prevede che i porti costituiscono risorsa di interesse unitario regionale ed inoltre i seguenti elementi e che l'accordo di pianificazione è lo strumento per la definizione del piano regolatore portuale di interesse nazionale (Art.21 Lr 1/2005) e per le previsioni di riqualificazione e ampliamento di porti e approdi turistici esistenti e la localizzazione di nuovi (Art.47 bis Lr 1/2005). Il piano retgolatore portuale costituisce atto di governo del territorio coerente con il Piano Strutturale. La disciplina del master plan definisce condizioni di ammissibilità, direttive e standard di riferimento.

L'accordo di pianificazione diventa strumento e modalità cooperativa per gli interventi di interesse regionale, necessario per la definizione del piano regolatore portuale nazionale e per le previsioni di riqualificazione e ampliamento e nuovi interventi dei porti turistici, qualora non contenute negli strumenti della pianificazione territoriale (Lr 1/2005 art.21 e 47 bis). La Regione promuove ogni iniziativa di cooperazione e coordinamento interistituzionale tra amministrazioni

interessate nelle fasi in cui sono rese operative (localizzazione o progettazione) le strategie del Piano strutturale, ferme restando le competenze degli enti nei procedimenti amministrativi, al fine di garantire il coordinamento degli strumenti di pianificazione territoriale. L'accordo di pianificazione individua l'ambito territoriale, le prestazioni dell'infrastruttura (nautiche- transito, charter - economiche -sviluppo filiera produttiva- sistema organico di servizi lungo la costa), le relative funzioni (area portuale e retroportuale, commerciale, relazioni-città porto, residenziale) e specializzazione (scalo marittimo, cantieristica, rimessaggio, pesca) nonché le condizioni di sostenibilità (ambientale -equilibrio costiero per gli ambiti- qualificazione del paesaggio costiero, territoriale - accessibilità rispetto alla viabilità principale, valorizzazione water front, economico/sociale, etc - previa valutazione integrata). Negli atti di governo del territorio abbiamo la programmazione e localizzazione di opere e servizi ed il dimensionamento degli interventi.

Esperienze attuative del master plan dei porti toscani

A seguito del master plan sono stati attivati una serie di procedimenti relativi sia alla portualità commerciale che alla portualità turistica. Per la portualità commerciale si sono avviati i processi relativi ai piani regolatori portuali di Livorno, Carrara e Piombino ed il progetto della navigabilità e sicurezza idraulica dello scolmatore d'Arno. Per lo sviluppo della nautica e la riqualificazione della portualità turistica si citano i progetti avviati per il porto di Piombino, per la riqualificazione del porto di Talamone e per le attrezzature di Portoferraio nonché l'intesa per il porto di Carrara e l'intesa sulla portualità dell'Isola d'Elba. I progetti della portualità turistica e della nautica partono dalle realtà locali come proposte di progetto di territorio. Si tratta di processi promossi dagli enti locali su interventi di interesse regionale in coerenza con

le disposizioni del master plan. *Il porto di Livorno* costituisce il fulcro della "piattaforma logistica costiera", e gli interventi per il suo potenziamento hanno un valore strategico per la realizzazione della stessa. La necessità di arrivare all'attuazione degli interventi per lo sviluppo del porto di Livorno ha trovato concreta attuazione all'interno dell'accordo Procedimentale condiviso e sottoscritto da Regione, Provincia di Livorno, Comune ed Autorità Portuale il 10 luglio 2008 che prevede un coordinamento stretto delle reciproche procedure e definisce gli obiettivi condivisi da raggiungere con la redazione e l'approvazione del piano. Il Comune di Livorno ha provveduto all'avvio della revisione al Piano Strutturale per l'accordo di pianificazione per il nuovo piano regolatore del porto.

Tra gli obiettivi strategici la realizzazione della *darsena Europa*, l'integrazione dell'ambito portuale con le aree retroportuali dedicate ad attività logistico - produttive e la realizzazione della nuova stazione marittima.

Il porto di Piombino è storicamente legato alle attività di movimentazione materiali connesse agli stabilimenti industriali siderurgici. In data 21 dicembre 2007 è stato sottoscritto l'Accordo di Programma Quadro "Per gli interventi di bonifica negli ambiti marino-costieri presenti all'interno dei Siti di bonifica di interesse nazionale di Piombino e Napoli Bagnoli-Coroglio", che include la previsione di importanti interventi di infrastrutturazione nel porto di Piombino. E' in fase di conclusione l'accordo di pianificazione relativo alla variante al piano regolatore portuale tra Comune di Piombino, Provincia di Livorno, Regione Toscana e Autorità Portuale. L'accordo prevede anche la localizzazione di due siti per la realizzazione di due porti turistici, il nuovo porto turistico di Molo Batteria, con funzione diportistica comprensiva delle attività e dei servizi complementari e della filiera ittica ed il polo della cantieristica, ubicato presso la Chiusa della Cornia Vecchia. Il protocollo d'intesa sottoscritto nel

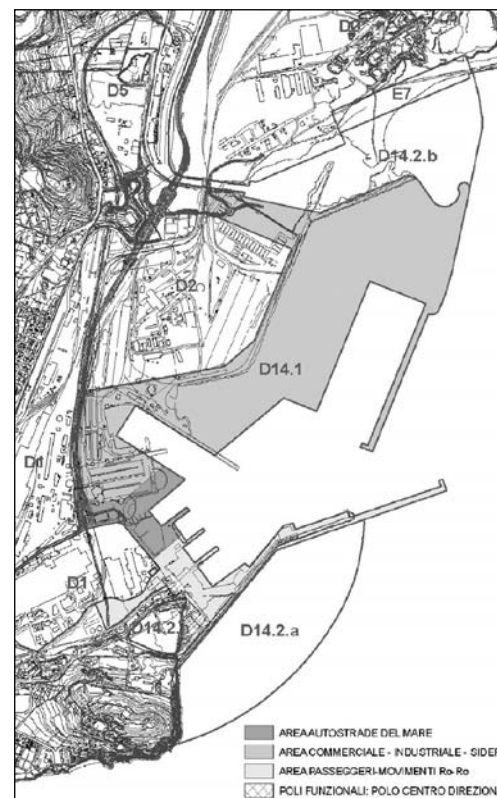


Figura 2: Estratto della proposta di Piano regolatore portuale del porto di Piombino - Gli ambiti territoriali descritti sono D14.1 porto commerciale, le funzioni ammesse sono: commerciale, industriale, passeggeri, servizi portuali, diporto, pesca. D14.2 complesso integrato della nautica con nuovo porto turistico di Molo Batteria, con funzione diportistica comprensiva delle attività e dei servizi complementari e della filiera ittica e polo della cantieristica, ubicato presso la Chiusa della Cornia Vecchia, le cui funzioni ammesse sono: produttiva-cantieristica, agroittica (flotta peschereccia, commerci e servizi per la pesca), diportistica (nautica sociale e piccole e medie imbarcazioni, rimessaggio e manutenzione dei natanti).

2008 tra Comuni di Carrara e Massa, Provincia di Massa Carrara, dalla Regione Toscana e dalla Autorità Portuale di Marina di Carrara è stato ritenuto lo strumento idoneo a fissare gli obiettivi, le azioni strategiche e gli indirizzi condivisi per lo sviluppo del *porto commerciale di Marina di Carrara e del porto turistico* alla foce del Lavello, nonché per definire gli impegni di competenza dei diversi soggetti interessati per l'avvio del procedimento dell'accordo di pianificazione e dell'approvazione del piano regolatore portuale. Gli indirizzi condivisi per il piano regolatore del porto, come individuati dal Protocollo d'intesa, riguardano in particolare la qualificazione delle

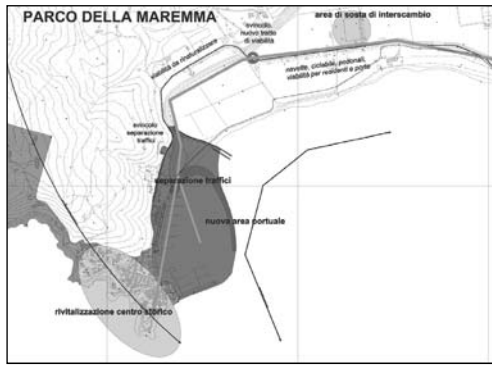


Figura 3: Il metaprogetto di riqualificazione del porto di Talamone che prevede funzioni turistico e diportismo nautico, servizi per il charter nautico, noleggio e locazione natanti da diporto, servizi, caratteristica, polo velico, pesca, sicurezza navigazione.

relazioni tra strutture portuali e aree urbane/turistiche mediante un progetto integrato che possa essere da un lato elemento di forte qualificazione e dall'altro consentire le necessarie azioni di tutela e mitigazione.

Ad oggi tra le *vie navigabili* in Toscana si citano il Canale dei Navicelli che da Pisa sfocia a nord di Livorno confluendo nell'ultimo tratto del Canale Scolmatore d'Arno ed il Canale Burlamacca che ha origine dal Lago di Massaciuccoli in Comune di Massarosa e sfocia a mare presso Viareggio per una lunghezza di circa 12 km.

Il Canale Scolmatore del Fiume Arno si colloca nel Valdarno inferiore tra l'abitato di Pontedera, dove trova inizio a partire dall'Opera di Presa e si sviluppa in sinistra idrografica dell'Arno fino a sfociare in mare circa 1 km a Nord del porto di Livorno. Questo canale rappresenta un'opera fondamentale per la sicurezza idraulica dei territori posti a valle di Pontedera e, prima fra tutte, della città di Pisa. È stato quindi predisposto il progetto preliminare per l'adeguamento idraulico e la navigabilità del Canale Scolmatore d'Arno che ha l'obiettivo della riduzione del rischio di insufficienza dello Scolmatore (di almeno il 40% rispetto allo stato attuale), così da migliorarne la capacità e soprattutto l'efficienza nell'abbattimento dei picchi di piena d'Arno e della creazione di un collegamento navigabile per il trasporto delle merci

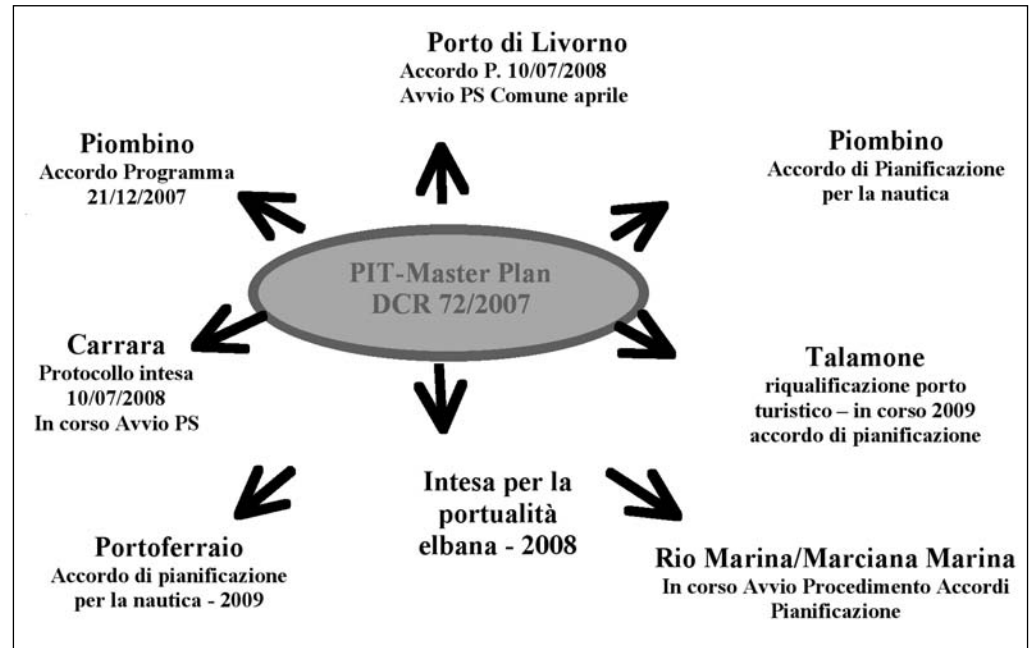


Figura 4: Processi attivati a seguito del master plan dei porti toscani

fra la Darsena Toscana del Porto di Livorno, L'Interporto Vespucci e l'Autoparco del Faldo. Il progetto preliminare prevede interventi di manutenzione straordinaria alle arginature del Canale Scolmatore, la disconnessione di alcuni affluenti, la ricalibratura dell'alveo portando il fondo ad una quota di -3,5 m s.l.m. che garantisce la navigabilità di mezzi idonei al trasporto delle merci per via d'acqua. Il costo complessivo dell'investimento, per l'attuazione dell'intero progetto preliminare, è stimato in 169 milioni di euro. Tra i progetti di riqualificazione turistica citiamo in questa sede *Talamone* e *Portoferraio*.

La riqualificazione del Porto Turistico di Talamone (Accordo di pianificazione per la variante al Prge al Piano Strutturale del Comune di Orbetello riguardante l'assetto della mobilità di interesse sovracomunale e per la riqualificazione e l'ampliamento del porto di Talamone) prende l'avvio da rischi fisiologici di degrado derivanti dalla mancanza di una gestione integrata di salvaguardia dei fattori naturali coesistenti e dalla necessità di contenere e distribuire le pressioni antropiche presenti nel territorio tramite un ridisegno delle funzioni d'uso incidenti nell'area (infrastrutture, costruito, spazi verdi e

habitat naturali).

L'approccio è quello di realizzare un intervento complessivo di sistema sull'area ponendo attenzione contestuale sia alle specificità delle diverse esigenze sia nella ricerca delle coesistenze di sostenibilità complessiva tra i fattori presenti per costruire un progetto integrato di area e di sviluppo sostenibile e che contenga ipotesi di contenimento di uso delle risorse.

Con il protocollo d'intesa per la qualificazione del sistema portuale dell'Isola d'Elba siglato a Dicembre 2008 Tra Regione Toscana, la Provincia di Livorno, tutti i Comuni elbani e Autorità Portuale di Piombino. Con l'intesa i Comuni definiscono "indirizzi operativi integrati e coordinati" per lo sviluppo del sistema della portualità dell'Isola d'Elba, anche al fine di perseguire il miglioramento dell'accessibilità dell'isola e del sistema dei trasporti e delle infrastrutture dell'isola. Obiettivo strategico per il porto di Portoferraio è la realizzazione di un polo della nautica sostenibile e di qualità nell'ambito portuale di Portoferraio, in coerenza con la qualificazione del porto commerciale, di supporto e di servizio al sistema della nautica dell'isola anche attraverso la cantieristica

specializzata. Sono previsti in particolare gli ambiti del Porto cantieri e l'approdo di San Giovanni per imbarcazioni medio piccole.

Le prossime azioni

È in corso di approvazione una proposta di legge da parte del Consiglio regionale che ha ad oggetto modifiche della legge regionale 3 gennaio 2005, n.1 e modifiche alla legge regionale 1 dicembre 1998, n.88 con riferimento alle disposizioni concernenti la materia dei porti di interesse regionale e la disciplina della navigazione interna.

Si completa in tal modo l'adeguamento alla normativa di programmazione della materia porti regionali e navigazione interna e l'attribuzione alle province delle funzioni amministrative in materia di navigazione interna, in coerenza con le attribuzioni sul demanio idrico previste dalla Lr 91/1998. Viene inoltre prevista a livello regionale la struttura che valida i progetti delle opere marittime. La proposta di legge prevede quindi un regolamento concernente il procedimento di approvazione dei progetti per la realizzazione delle strutture dedicate alla nautica da diporto, oggi regolato a livello statale dal Dpr 509/1997, che necessita di un aggiornamento per essere reso omogeneo con i procedimenti della Lr1/2005.

* Dirigente Regione Toscana.

Un progetto locale con ricadute intercomunali: la tenuta di Castelfalfi

Silvia Viviani*

Castelfalfi è nota in Toscana come storia dell'abbandono di un luogo pregiato e per lungo tempo produttivo; vicenda intricata di contenziosi e fallimenti; set del Pinocchio di Benigni; sede di produzione di buon pane e di una importante struttura di riposo per anziani; porzione esemplare del patrimonio collinare toscano; campo di esplorazione di un progetto difficile, rischioso e nel contempo carico di opportunità. In estrema sintesi, da quando il gruppo TUI mostrò alla Sindaco, Paola Rossetti, le prime ipotesi di sviluppo, circa tre anni fa, che le rigettò, per l'inammissibile "svillettamento" diffuso, al settembre 2009, data di adozione del piano attuativo, due sono stati i binari della sperimentazione:

- il progetto di fattibilità, quale condizione complessa (progetto e processo) per la messa in opera della pianificazione strutturale, verso contenuti del piano operativo a valutazione positiva, ove il rapporto pubblico-privato è svolto trasparentemente tramite valutazione e partecipazione;
- la comunità turistica, nuovo modello di ospitalità turistica, sistema economico integrato con pluralità di usi, foriero di effetti positivi sull'economia locale e regionale in termini di attrattività ed accoglienza turistica, di presenza imprenditoriale, di opportunità lavorative e professionali; forma di ricettività con caratteristiche di particolare prestigio dal punto di vista della collocazione, dei servizi e della massima cura dei nuovi interventi in termini di capacità di integrarsi con il paesaggio e aumentarne i valori; dinamica imprenditoriale organizzata sotto una unica responsabilità complessiva, che ne risponde unitariamente.

La vicenda di Castelfalfi, dal programma di fabbricazione al progetto di fattibilità

Castelfalfi -un castello, un borgo storico, varie case coloniche di pregio ambientale,

molteplici manufatti aziendali privi di valore, circa 1100 ha di terreni attraversati da corsi d'acqua, una strada provinciale e vie poderali, in parte boscati, in parte coltivati, un campo da golf scarsamente utilizzato, ma considerato dagli addetti assai attrattivo, un tempo Azienda Agricola-Turistica già Fattoria di Castelfalfi- si trova nel territorio comunale di Montaione, fra le province di Firenze, Siena e Pisa, è parte del Circondario Empolese Valdelsa, e di questo è porzione tutta collinare.

La Fattoria è riferimento *identitario* per i montaionesi; molti vi sono nati e cresciuti, molti vi hanno lavorato quando i terreni erano coltivati e le case abitate; per tutti era mèta di passeggiate e luogo di ritrovo. Il Comune, che si dota di programma di fabbricazione già negli anni Cinquanta del Novecento, e che apre al turismo straniero negli anni Settanta con il recupero di un intero borgo (Tonda) da parte di una società svizzera, considera da sempre un suo obiettivo non negoziabile l'unitarietà della Fattoria. Nel 1982 il Comune e le allora società proprietarie siglano una convenzione volta a disciplinare sia il processo di sviluppo dell'azienda agricola, sia le trasformazioni edilizie ed urbanistiche finalizzate ad interventi di carattere ricettivo, turistico e sportivo, che, soprattutto, vincolava per 25 anni l'unitarietà della Fattoria.

Una apposita variante al P.d.F. , approvata nel 1982 dalla Regione Toscana, prevedeva la realizzazione di nuove volumetrie agricole, la deruralizzazione degli edifici rurali esistenti, la realizzazione di nuove volumetrie a destinazione turistica, il recupero ai fini turistici delle volumetrie esistenti, la costruzione di alloggi per circa 140 addetti per le attività agricole e turistiche, la costruzione di impianti sportivi, la realizzazione di una zona di espansione edilizia. Le proprietà dovevano realizzare parcheggi pubblici, impianto di smaltimento e depurazione dell'intero complesso, nuovo acquedotto, variante alla strada provinciale (SP 76) e sistemazioni a verde pubblico.

Con successiva variante, approvata dalla Regione nel 1995, sono inserite una ulteriore area per attrezzature turistiche, commerciali e collettive; una modifica alla variante alla strada provinciale; la

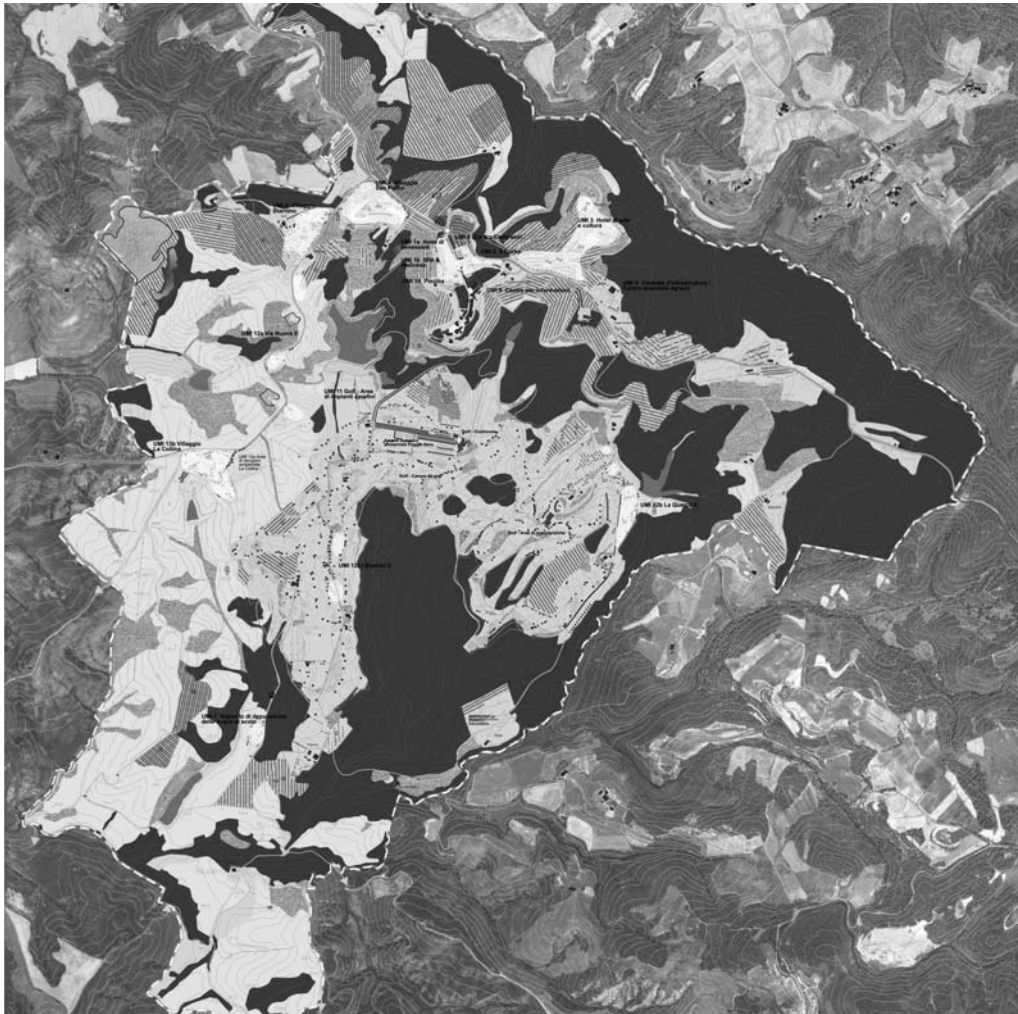


Fig 5. Castelfalfi, programma di sviluppo.

previsione di una nuova zona C3 all'ingresso della frazione; la modifica della zona di espansione residenziale per adeguarla alla parte di lottizzazione già realizzata; la previsione di una nuova zona di recupero per un complesso di edifici abbandonati da tempo.

Le vicissitudini finanziarie e gestionali delle due società proprietarie hanno determinato una realizzazione molto parziale delle previsioni.

Nel 2000 il Comune, ai sensi dell'allora vigente Lrt 5/1995, inizia a formare il nuovo Prgc, articolato in Piano strutturale, approvato nel 2003, e Regolamento urbanistico, approvato nel 2006. Nel Ps il complesso è inserito nella Unità territoriale organica elementare n. 5 di Sughera, Tonda, Castelfalfi, S. Vivaldo, Iano. L'art. 10 della "Disciplina e statuto dei luoghi" definisce l'"Azione complessiva di recupero dei fabbricati esistenti e di realizzazione di nuova edificazione. Le destinazioni ammesse sono turistico-

ricettive, per la ristorazione, per la commercializzazione e la degustazione di prodotti tipici, per lo svago e il tempo libero. Il Regolamento Urbanistico individuerà i differenti ambiti entro i quali realizzare le azioni ammesse, precisandone il dimensionamento e le caratteristiche, e prevedendo singoli progetti di fattibilità per i singoli ambiti, considerando la tipicità dell'UTOE connotata da centri dotati di propria identità e l'obiettivo del Piano Strutturale, di salvaguardia di tale configurazione".

L'art. 35 delle norme tecniche di attuazione del primo Ruc dispone per le azioni di trasformazione che "l'azione dovrà essere avviata con la presentazione al Comune di un Progetto di fattibilità esteso all'intero ambito, che dovrà contenere il bilancio economico-finanziario degli interventi, la valutazione degli effetti ambientali articolata per risorse, gli aspetti geologici, le modalità e i tempi di realizzazione, anche con

l'eventuale previsione di un'attuazione per stralci funzionali".

In sostanza, il meccanismo inventato da Psc e Ruc per mettere in moto interventi valutati e dotati di sostenibilità economica oltre che ambientale, sociale oltre che territoriale, è il progetto di fattibilità. Nel primo Ruc, il Comune non ammette l'azione di trasformazione per Castelfalfi, non vedendo alcuna proposta di sviluppo ritenuta "affidabile" e non esistendo alcuna ipotesi di "progetto di fattibilità" da parte delle proprietà.

Poi, la compagine proprietaria cambia. La Fattoria viene acquistata dalla società Tenuta di Castelfalfi S.p.A., a metà degli anni 2000. Il soggetto che forma detta società è la TUI AG, società tedesca leader in Europa per la propria attività collegata con il turismo con una propria catena commerciale.

Il primo progetto di sviluppo che TUI presenta al Comune è da questo rigettato. Era una diffusa lottizzazione residenziale, del tutto priva dei requisiti di conformità agli strumenti urbanistici comunali.

Seguono attività di progettazione, imprenditoriale, urbanistica, ambientale fino all'aprile 2007, quando TUI deposita il progetto di fattibilità.

Nel luglio 2007 la Giunta Comunale delibera l'apprezzamento del progetto di fattibilità e l'avvio della valutazione e della partecipazione verso la variante al Ruc; viene formalizzata una proroga con atto notarile della convenzione del 1982 per mantenere l'unitarietà della tenuta, successivamente più volte prorogata.

Nel Settembre 2007 si avvia la partecipazione, conclusa nel dicembre 2007, Il rapporto del garante della comunicazione contiene otto raccomandazioni, che ribadiscono l'interesse della comunità montana a cogliere l'opportunità di sviluppo turistico del progetto, ma con attenzione alle politiche ambientali, al dimensionamento, alla qualità architettonica, al rilancio dell'agricoltura, alla qualificazione della domanda occupazionale e dell'offerta di opportunità formative, al monitoraggio dello sviluppo del progetto e della sua eventuale messa in opera.

Con delibera n. 71 del 28.12.2007, quale atto di indirizzo sul progetto, il Consiglio Comunale fa proprie le otto raccomandazioni, e, fra le altre indicazioni, stabilisce la necessità

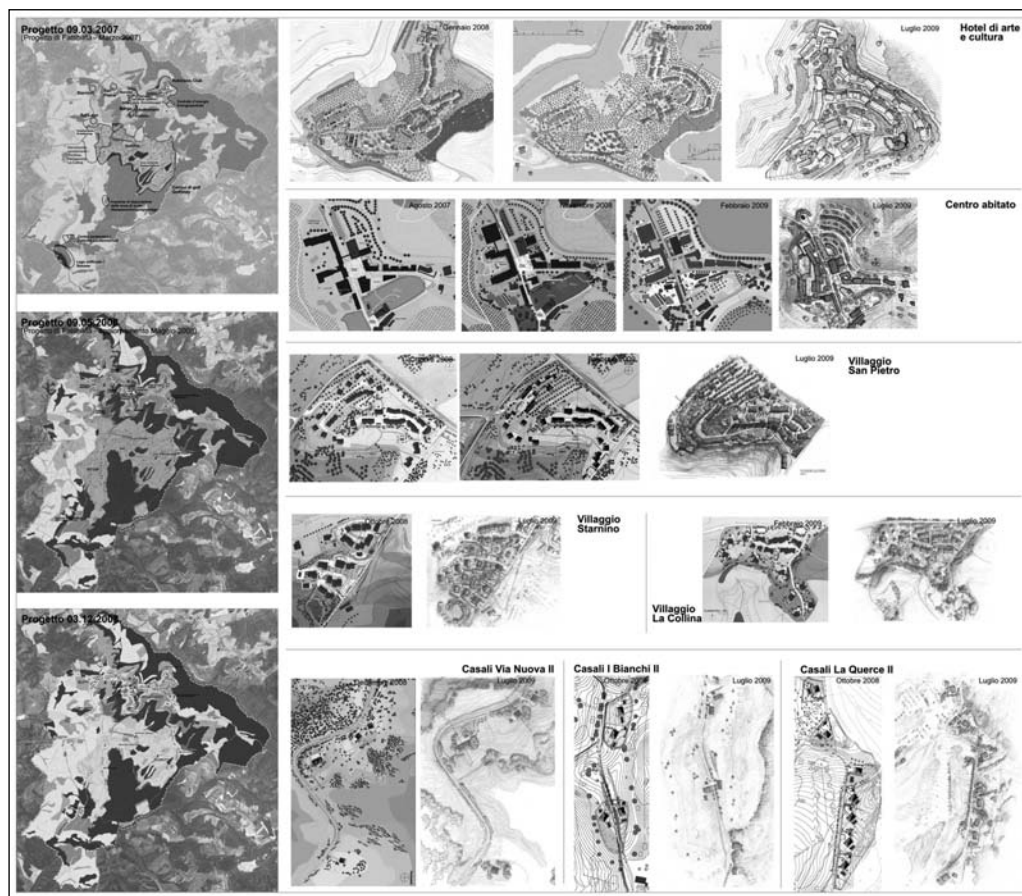


Fig.6 Evoluzione del progetto.

dell'unitarietà dell'intervento e di un suo ridimensionamento, della definizione della qualità architettonica, di un piano industriale caratterizzato da un'offerta turistica di qualità, integrata con l'attività agricola e con l'insieme del sistema imprenditoriale, di una proposta occupazionale attenta ai giovani e alle opportunità formative in campo turistico-ricettivo offerte dal Circondario Empolese-Valdelsa. Si delinea la "comunità turistica", come messa in opera dello sviluppo integrato turistico ricettivo e agricolo stabilito dal Ps.

Nel 2008 il Comune forma una Variante al Regolamento Urbanistico, mentre Tenuta di Castelfalfi predispone il Piano Urbanistico Attuativo, il Piano di Miglioramento Agricolo Ambientale e un piano industriale.

Nel corso del procedimento vengono sentiti gli enti competenti nel governo del territorio e le autorità ambientali. Nel luglio 2008 viene firmato un protocollo d'intesa nel quale Comune e Tenuta di Castelfalfi indicano concordemente alcuni principi ispiratori dell'intervento per ciò che attiene al

carattere unitario delle iniziative relative al complesso immobiliare, alla gestione delle risorse idriche, all'utilizzo delle fonti rinnovabili di energia, alla definizione di un progetto turistico-ricettivo ambientalmente e paesaggisticamente sostenibile, alle attività commerciali, allo sviluppo dell'agricoltura, allo sviluppo occupazionale, alla formazione e alla ricerca, ai rapporti con gli operatori locali, al monitoraggio del processo attuativo del progetto. Fra i vari punti disciplinati nell'intesa, anche le attività economiche e lo sviluppo delle ricadute sul territorio, rispetto ai quali sono ribaditi gli impegni a rispettare i principi della legge regionale toscana e del Piano di indirizzo territoriale regionale, che la Regione adotta e approva fra 2004 e 2007 innovando il proprio strumento di governo del territorio, applicando la legge 1/2005, sostitutiva della precedente 5/1995. Nel luglio 2008 si adotta la variante al Regolamento Urbanistico, che definisce la comunità turistica, individua ambiti di intervento ricettivi, residenziali, residenziali integrati alla ricettività turistica, statuisce i contenuti della

convenzione per garantire "la costruzione di una comunità turistica di elevatissima qualità che attraverso una gestione unitaria di un territorio estremamente vasto e vario consenta il suo recupero socio/economico e culturale".

Nell'aprile 2009 il Comune può dire di aver fatto la sua parte, la variante è approvata; invece i progetti che TUI presenta non hanno le qualità richieste. Tuttavia il piano attuativo viene depositato, si avviano le procedure urbanistiche e di Valutazione Ambientale Strategica. Non vi sono vincoli paesaggistici, ma entro la Vas il piano viene depositato nelle competenti Soprintendenza e Direzione per i beni culturali e paesaggistici della Toscana, vista anche l'intesa preliminare, siglata da Regione Toscana e Ministero per i Beni culturali e Paesaggio, nella formazione del piano di indirizzo territoriale con valenza di piano paesistico regionale, quale variante al Pit vigente. Fra maggio e agosto 2009 i lavori del gruppo si definiscono e comportano, per la proprietà, il ridisegno del piano attuativo. Infatti, la qualità progettuale, o, per meglio dire, la configurazione del nuovo assetto (morfologie, tipologie, architetture) è ritenuta condizione irrinunciabile, e si articolano i suoi capisaldi:

- la qualità complessiva e relazionale della "centralità" del centro abitato esistente, area nella quale vanno ad insediarsi nuove importanti attività e relative costruzioni (hotel, centro congressi, centro benessere, hotel arte e cultura, centro informazioni, residenze);
- il divieto di importare modelli urbani;
- il divieto di proporre architettura vernacolare;
- il divieto di posizionare i manufatti su piani artificialmente definiti senza tener conto dei dislivelli del terreno;
- il divieto di danneggiare le eccellenze panoramiche.

Altre condizioni ostative per proseguire riguardano il progetto imprenditoriale, la gestione, le ricadute sul territorio, insomma tutto il complesso contenuto della convenzione al quale lavora un altro gruppo, formato da giuristi del Comune e della Tenuta.

Nel settembre 2009 viene adottato il piano attuativo.

* Presidente INU Toscana.

Il progetto del Parco della piana tra Firenze e Prato

Massimo Morisi*

Il territorio del Parco si estende dall'area destinata al parco di Castello, nel relativo Pue del Comune di Firenze, all'area posta a sud del sistema produttivo pratese, delimitato a nord dalla strada Mezzana-Perfetti-Ricasoli ed a sud dalla strada Pistoiese, comprendendo il SIR Stagni della piana, le ANPIL delle Cascine di Tavola e della Querciola, villa Montalvo, l'area archeologica di Gonfienti. Le caratteristiche strutturali e funzionali sono quelle di uno spazio non ancora urbano e non più agrario, interposto fra la città consolidata e la campagna, un luogo di transizione e mediazione, da analizzare e trattare come categoria progettuale, nell'ambito e per mezzo degli strumenti per il governo del territorio.

Su tale area, oltre agli insediamenti del sistema policentrico dell'area metropolitana, sono presenti attrezzature di rilievo sovracomunale e regionale quali l'aeroporto di Peretola, l'interporto di Gonfienti, gli impianti di trasformazione di RSU di Case Passerini e Le Miccine, il sistema produttivo di Osmannoro ed il distretto industriale pratese. Essa è attraversata da importanti arterie di comunicazione quali l'A1, l'A11, la Mezzana-Perfetti Ricasoli, la Provinciale Lucchese, i tracciati ferroviari di carattere nazionale connessi all'Interporto di Guasticce e di carattere locale (servizio regionale e metropolitano). Inoltre in località Case Passerini, accanto alla discarica, è prevista la localizzazione del nuovo termovalorizzatore. In data 06/12/05 è stato siglato un Protocollo d'intesa tra Regione, Provincia di Firenze, Comune di Firenze, Comune di Sesto Fiorentino, Comune di Campi Bisenzio, per la definizione del Parco della Piana, previa conclusione di apposito Accordo di Pianificazione ed eventuale successivo Accordo di Programma, per rendere possibile l'attuazione di un progetto unitario.

A seguito della sottoscrizione di tale Protocollo la Giunta Regionale, con deliberazione n. 65 del 06/02/06, ha deliberato di avviare il procedimento per la conclusione dell'Accordo di Pianificazione al fine di consentire alle Amministrazioni interessate di apportare contestualmente le necessarie modifiche ed integrazioni ai rispettivi strumenti di pianificazione, ai sensi dell'articolo 15 della L.R. 1/2005. Successivamente, per accogliere la richiesta di adesione al Progetto avanzata dal Comune di Prato ed al fine di includere nel perimetro del Parco l'importante sito archeologico etrusco di Gonfienti e l'area delle Cascine mediche di Tavola, in data 06/02/07, è stato siglato un Protocollo d'intesa tra Regione, Provincia di Firenze, Provincia di Prato, Comune di Firenze e Comune di Prato che prevede, fra l'altro, l'ampliamento del perimetro del Parco.

La Regione frattanto, nell'ambito della partecipazione al Progetto Interreg III B MEDOCC "Greenlink", conclusosi nel giugno 2008, ha ritenuto utile proporre come tema della propria partecipazione il "Parco della Piana", assicurando con ciò uno sviluppo metodologico e funzionale del progetto attraverso il confronto con altre realtà europee che presentassero caratteristiche simili. La metodologia contenuta nel progetto europeo e che è stata applicata anche al Parco della Piana è stata condivisa con gli altri partners europei, essa è finalizzata alla tutela del territorio rurale ed a contenere la pressione insediativa, con la creazione di strutture ricreative di tipo leggero che possono consentire il permanere dei caratteri rurali del territorio. Sono stati individuati, nell'ambito interessato dal progetto, elementi significativi che consentono di prevedere l'articolazione di 4 sistemi funzionali: attività culturali ed artistiche, attività produttive, biodiversità e tempo libero. Il carattere dominante dovrà essere tuttavia quello della ruralità, attraverso interventi indirizzati alla tutela, conservazione e sviluppo sostenibile delle aree agricole, valorizzando le tradizioni, la cultura, la ricerca, l'innovazione e la produzione che deve essere finalizzata alla

creazione della filiera corta.

Il Parco potrebbe avere un carattere regionale, con forma giuridica speciale prevista dalla legislazione nazionale sulle aree protette che potrebbe consentire, oltre alla fruizione dei caratteri naturalistici e ambientali, lo svolgimento di attività legate alla produzione ed al tempo libero, tenendo conto che la sua superficie è stimabile in circa 3260 ettari.

I pochi fabbricati rurali inutilizzati presenti, che spesso sono di proprietà pubblica, rappresentano una testimonianza storica anche significativa per la tipologia edilizia (ville, fattorie, case coloniche, mulini) e possono costituire una risorsa diffusa nell'ambito del Parco, per l'insediamento di attività complementari all'agricoltura e legate alla fruizione urbana, ma anche alla strutturazione e gestione delle attività comuni presenti all'interno del parco.

A questi fini, tuttavia, è necessario mettere in essere un progetto territoriale integrato in grado di valorizzare il territorio, creando le condizioni per la redditività delle attività presenti nel parco. Può essere creata una rete di aziende integrate, un sistema che partendo dalle vocazioni di ciascuna, dalla possibilità di diversificare l'attività agricola e quelle correlate, possa garantire un'offerta ampia e qualificata, con benefici anche nei confronti dell'occupazione: vendita diretta, agriturismo, maneggio, raccolta diretta dei prodotti orticoli, formazione ed informazione, intrattenimento rivolto anche ai ragazzi, punti di sosta e ristoro organizzati ed in rete. L'interesse degli operatori per creare nuove aziende può essere attivato con il supporto di carattere finanziario ed iniziative unitarie promosse dalle Amministrazioni pubbliche.

In tale contesto il progetto di Parco non può che essere impostato in termini di coordinamento e concertazione delle azioni pubbliche e private ed essere fondato su scelte forti dell'Amministrazione proponente, capaci di garantirne la visibilità e l'unitarietà del disegno. Pertanto, la salvaguardia della destinazione agricola e la sua parziale riconversione per garantire la fruizione

pubblica del territorio devono essere affrontati con la sottoscrizione di appositi accordi e la stipula delle relative convenzioni tra gli Enti pubblici ed i privati proprietari delle aree e degli immobili ricadenti nel perimetro del Parco, così come esso verrà definito dai Comuni nelle apposite varianti al Regolamento Urbanistico.

Il progetto potrà essere realizzato nel tempo, attraverso specifici interventi previsti in un quadro generale di assetto del paesaggio a grande scala, innescando un processo unitario nel quale i progetti e la loro attuazione verranno concepiti e sviluppati in parallelo. Le acquisizioni pubbliche potranno essere limitate alle aree strategiche per il funzionamento del sistema stesso, ovvero agli spazi destinati a fini ricreativi e di integrazione infrastrutturale, creando così dei presidi sul territorio. A tale

scopo potrà risultare utile l'impiego di meccanismi perequativi per il trasferimento dei diritti edificatori che consentano l'acquisizione di aree strategiche a costi più contenuti. Le aree agricole resteranno invece di proprietà privata. Per mantenerne e rafforzarne la destinazione dovranno essere stipulate apposite convenzioni con i privati, utili anche a garantirne la fruizione pubblica.

Sono previste alcune prime azioni indirizzate a concretizzare la costruzione del grande Parco territoriale, attraverso l'acquisizione ed il recupero di un edificio rurale da destinare a struttura del Parco nel territorio di Sesto Fiorentino e la realizzazione di un percorso pedonale e ciclabile che colleghi il "Polo Scientifico" con la Villa Montalvo a Campi Bisenzio, già di proprietà comunale e che diventerà anch'essa una importante struttura del Parco. La

realizzazione di questi primi interventi partirà all'inizio del 2010 ed avrà un costo stimato in tre milioni di euro, interamente a carico della Regione. La proposta di Parco è stata presentata nell'ambito della Biennale Europea del Paesaggio che si è svolta a Firenze nei giorni 12/15 novembre 2008. Recentemente è stata definita con delibera di GR 29/12/08 la prima fase di attività di comunicazione affidata al coordinamento del Garante regionale, finalizzata all'informazione dei cittadini e dalla quale potranno giungere utili suggerimenti per l'arricchimento del progetto e per la sua messa in opera. La realizzazione del Parco della Piana interessa diverse amministrazioni pubbliche, oltre alla Regione Toscana che ha promosso e coordina l'iniziativa, le province di Firenze e Prato, i comuni di Firenze, Sesto Fiorentino, Campi Bisenzio e Prato.

* Professore, Università Toscana.

INU Edizioni Card

INU Edizioni Card è una carta prepagata che consente di acquistare per sé, o regalare ad altri, volumi pubblicati da INU Edizioni o abbonamenti alle riviste a sconti maggiorati rispetto a quelli abitualmente in uso per i Lettori di Urbanistica Informazioni e i Soci dell'Istituto nazionale di Urbanistica.

INU Edizioni Card, Black

Abbonamento annuale a Urbanistica DOSSIER o acquisti di volumi dal catalogo di importo pari a € 30.

Costo della card € 25

INU Edizioni Card, Blue

Abbonamento annuale a Urbanistica INFORMAZIONI o acquisti di volumi di importo pari a € 40.

Costo della card € 35

INU Edizioni Card, Red

Abbonamento annuale a URBANISTICA o acquisti di volumi di importo pari a € 64.

Costo della card € 59

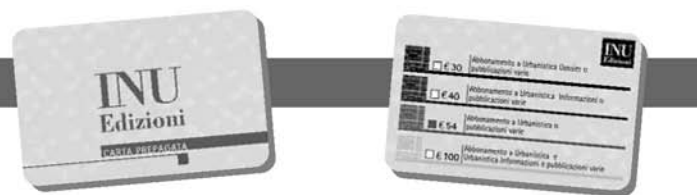
INU Edizioni Card, Gold

Abbonamento annuale a URBANISTICA + Urbanistica INFORMAZIONI + Urbanistica DOSSIER o acquisti di volumi di importo pari a € 130.

Costo della card € 115

Regala due card e la terza è gratis per te

Scegli se regalare abbonamenti o volumi dal catalogo di INU Edizioni che puoi trovare nel sito www.inu.it, Sezione "INU Pubblicazioni", o richiedere in versione cartacea. Ordina subito la Card compilando il coupon e inviandolo tramite fax al n. 06/68214773 oppure telefona al n. 06/68195562 o invia una e-mail a inuprom@inuedizioni.it



Spett.le INU Edizioni,

Desidero acquistare regalare n. Card.

NOME COGNOME

DESTINATARIO DEL REGALO

INDIRIZZO

E-MAIL..... TELEFONO

Scelgo la Card

Black n. Blue n. Red n. Gold n.

Desidero sottoscrivere l'abbonamento incluso

Desidero acquistare i volumi:

Firma Data

INU Edizioni Srl attesta che i dati da Lei forniti verranno trattati, secondo le disposizioni di legge, ai fini dell'evasione del Suo ordine e per la spedizione delle pubblicazioni richieste.

INU
Edizioni

PIAZZA FARNESE 44 - 00186 ROMA, TEL. 06/68195562, FAX 06/68214773
www.inu.it E-mail inuprom@inuedizioni.it

Una nuova serie di cd-rom e dvd che, attraverso immagini, mappe e disegni, racconta i luoghi e documenta le attività di pianificazione, i progetti e le ricerche.

N. 2 , 2009

Il Piano al tempo della crisi.

109 Piani di assetto del territorio veneto

Un dvd che raccoglie settantasei Piani di assetto del territorio e trentatre Piani di assetto intercomunale distribuiti nelle diverse province del Veneto: dai capoluoghi ai piccoli comuni montani, alle zone turistiche, agli ambiti metropolitani. Un apparato ricco e interessante di piani strutturali che testimonia il vivace processo di pianificazione che ha interessato la Regione negli ultimi anni.

Per ciascun piano sono stati inseriti: la relazione illustrativa, le norme di attuazione, le tavole 1,2,3,4. Ove possibile questi elaborati sono integrati da ulteriore documentazione.

Completa l'opera un apparato legislativo nel quale sono contenuti, oltre al testo aggiornato della Lr11/2004, i relativi atti di indirizzo, le circolari e le altre leggi regionali correlate.



Dvd, € 20

Per i Lettori di Urbanistica INFORMAZIONI € 18 (Euro 16 Soci INU)

**Sconto 10% per i lettori di
UrbanisticaINFORMAZIONI**

INU Edizioni

Piazza Farnese, 44
00186 Roma

Tel.: 06 68195562 - 68134341
Fax: 06 68214773
E-mail: inuprom@inuedizioni.it

Per ordinare il dvd compilare il coupon e inviarlo a INU Edizioni o telefonare

Nome e cognome _____

Indirizzo _____

Telefono _____

Modalità di pagamento Bonifico bancario, IBAN IT25Y0103003375000001073924

Data _____

Carta di credito n. _____

Codice sicurezza _____

Scadenza _____

Visa

MasterCard

Firma _____

Data _____

Ferrara: recupero, riuso, demolizione e ricostruzione

Marco Cenacchi*

Acer Ferrara, l'azienda pubblica che ha in gestione il patrimonio di abitazioni sociali nata dalla trasformazione dello Iacp, ha realizzato diversi interventi di riqualificazione urbana, che hanno affrontato i temi del recupero edilizio a fini abitativi, del riuso di aree dismesse, della demolizione e ricostruzione.

Dalla metà degli anni ottanta ad oggi sono circa un migliaio gli alloggi ristrutturati o costruiti ex novo nell'ambito di una decina di programmi di questo tipo, oltre ad alcuni importanti contenitori di servizio.

Per questi interventi sono stati impegnati fondi di provenienza statale, regionale e derivanti dalla vendita di alloggi del patrimonio pubblico, per un ammontare complessivo superiore ai cinquanta milioni di euro.

Tali esperienze hanno generato un patrimonio di conoscenze utili per formulare alcune considerazioni circa l'efficacia degli interventi di demolizione e ricostruzione e le problematiche connesse alla loro attuazione.

Tra queste certamente una delle più significative e controverse è stata la riqualificazione del Barco, quartiere

periferico di edilizia sociale, attuata attraverso successivi interventi di sostituzione edilizia, non ancora portata a compimento.

Nel quartiere, costruito negli anni quaranta per i lavoratori del polo chimico, erano presenti già da diversi anni diffusi fenomeni di obsolescenza dei fabbricati e degrado dell'ambiente urbano, derivanti soprattutto dalla presenza di aree non utilizzate, dall'inadeguatezza delle tipologie abitative e dalla carenza dei servizi.

L'intervento di riqualificazione, avviato nel 1996, sulla base del Piano redatto da Alfredo Lambertucci e Carlo Melograni, ha adottato la strategia della "densificazione". La prima ipotesi di progetto prevedeva infatti la realizzazione di circa cinquecento nuovi alloggi in luogo dei duecento esistenti, su una area di circa otto ettari. Una successiva variante ha poi ridotto il numero dei nuovi alloggi a trecentosessanta.

La riqualificazione del quartiere ha avuto come obiettivi strategici:

- l'aumento della qualità abitativa attraverso la demolizione e la ricostruzione di nuovi alloggi con più elevati standard in termini di vivibilità, qualità abitativa, comfort e risparmio energetico;
- l'eliminazione delle condizioni di abbandono delle aree centrali all'interno del quartiere, attraverso il loro utilizzo per l'edificazione di nuovi alloggi;
- l'aumento della dotazione di servizi del quartiere e la loro più equilibrata

distribuzione;

Il progetto ha modificato radicalmente i tipi edilizi, mantenendo la griglia stradale esistente: le palazzine per quattro famiglie di cui il quartiere era costituito sono infatti state sostituite da edifici a corte aperta che ospitano fino a quaranta alloggi ciascuno.

All'interno della stessa griglia hanno trovato posto tre nuovi contenitori di servizio: una biblioteca, un market e una palestra.

L'intervento di riqualificazione è stato attuato per stralci successivi. Il primo di questi, partito nel 1996, si è concluso nel 2005 ed ha portato alla realizzazione di centosettanta nuovi alloggi e della quasi totalità dei servizi di quartiere. Per il primo stralcio sono stati spesi diciotto milioni di euro.

Il secondo stralcio, in corso d'attuazione, coincide con il programma "Contratti di quartiere 2" e prevede la costruzione di altri settantasei nuovi alloggi e di un'ulteriore quota di servizi. Per il secondo stralcio sono stati stanziati poco più di nove milioni di euro.

Con la conclusione del secondo stralcio i nuovi alloggi realizzati saranno duecentoquarantasei, i due terzi del totale.

Gli interventi del terzo stralcio, necessari alla conclusione del programma, circa centoventi alloggi, sono stati inseriti in una proposta che ACER ha candidato al bando della regione Emilia-Romagna per la realizzazione di alloggi in affitto a canone sostenibile, reso pubblico nei primi mesi del 2009.

Criticità rilevate

L'esperienza del Barco è certamente una delle più controverse, tra quelle realizzate da Acer Ferrara negli ultimi venti anni. A differenza di altre che hanno ricevuto un plauso unanime, la riqualificazione del Barco ha diviso la cittadinanza in termini di consenso. Il lungo tempo trascorso dal 1996 ad oggi e l'incertezza sui tempi di conclusione hanno contribuito a generare, in una parte della cittadinanza, un giudizio negativo rispetto all'intera operazione. Gli abitanti del quartiere hanno vissuto una situazione di transizione permanente che ha sottratto all'Azienda una quota della credibilità che si era conquistata negli anni precedenti portando a compimento complesse operazioni di riqualificazione entro tempi definiti. L'andamento altalenante dei flussi finanziari durante l'attuazione del PRU ha reso impossibile definire una programmazione temporale attendibile. All'avvio del programma erano infatti disponibili solo parte dei finanziamenti necessari, e la previsione di un flusso di risorse pubbliche negli anni successivi fecero erroneamente prevedere la possibilità di una chiusura dell'intervento nel volgere di pochi anni. Questa situazione d'incertezza è stata aggravata dalle difficoltà riscontrate in fase attuativa. In alcuni cantieri del Barco si sono verificati infatti problemi con le imprese aggiudicatrici, che hanno abbandonato i lavori lasciandoli incompleti o li hanno conclusi con ritardi abnormi e una qualità finale molto bassa. I primi occupanti degli alloggi hanno in conseguenza subito disagi, derivanti dai ripetuti guasti, che hanno reso più traumatico il trasferimento nelle nuove abitazioni ed hanno generato in alcuni il rimpianto per le vecchie casette. Oltre al dato affettivo, legittimo per chi ha abitato per molti anni la stessa casa, si è probabilmente aggiunto anche un certo disagio rispetto al nuovo modello abitativo "ad alta densità".

Alcune considerazioni generali

In primo luogo è opportuno evidenziare come sia difficile porre in termini generali l'alternativa tra ricostruzione e ristrutturazione; non ci sono ovviamente soluzioni valide a priori applicabili in ogni contesto. La sostituzione edilizia è certamente più impattante sull'identità originaria del quartiere soprattutto quando la trasformazione comporta tempi lunghi. Le prime realizzazioni, infatti, con il loro carattere di "incompiute", non sono in grado di creare una nuova identità urbana, che sostituisca quella che le demolizioni hanno reso non più riconoscibile. La costruzione del consenso attorno ad operazioni di questo tipo è di conseguenza più difficile e richiede maggiore coraggio per tecnici e amministratori. Nell'esperienza ferrarese ciò risulta evidente ad esempio se si confronta il caso del Barco con quello del quartiere Foro Boario, intervento misto di recupero e parziale sostituzione edilizia, accolto da unanime plauso. La riqualificazione del Foro Boario era peraltro nata come programma di demolizione e ricostruzione, successivamente riconvertito "in corso d'opera" ad intervento conservativo, sotto la spinta dell'opinione pubblica e del Consiglio comunale. Queste problematiche sono presenti in ogni contesto, tuttavia in Italia sembra esistere una maggiore difficoltà a realizzare operazioni radicali rispetto ad altri paesi, nei quali gli interventi di demolizione rappresentano una percentuale più significativa della totalità degli interventi edilizi. Le ragioni sono molteplici. In Italia è presente una forte cultura del recupero e del riuso degli edifici, che ha portato ad importanti risultati nella conservazione del patrimonio monumentale, mentre è scarsa invece la consapevolezza che gli edifici che non fanno parte di tale patrimonio hanno un "ciclo di vita" definito, al termine del quale la scelta della demolizione può diventare in taluni casi ineludibile. In Italia poi è molto alta la percentuale di abitazioni in proprietà rispetto agli

altri paesi europei, nei quali consistenti patrimoni di alloggi in locazione sono gestiti da società pubbliche e private; la frammentazione della proprietà è evidentemente un ostacolo alla possibilità di intervenire con demolizioni e ricostruzioni. Credo comunque che anche in Italia questo "freno" ideologico alla demolizione sia destinato a venire meno, sotto la spinta di due esigenze che stanno maturando nell'opinione pubblica: da un lato la necessità di dare alle abitazioni private e agli edifici pubblici un maggiore grado di sicurezza sismica, dall'altro l'esigenza di ridurre i consumi energetici. Il recente sisma abruzzese ha certamente contribuito a mettere in luce la vulnerabilità del patrimonio abitativo realizzato dal dopoguerra agli anni più recenti e l'insufficienza di alcune prassi affermate nel consolidamento strutturale che alla prova dei fatti hanno prodotto risultati deludenti. Una seria ricognizione del patrimonio abitativo è indispensabile e l'adozione di strumenti come il "fascicolo del fabbricato", che in Italia per una controversa vicenda di disposizioni legislative e ricorsi non si è mai affermata pienamente, potrebbe essere la strada giusta. Progetti di legge a livello nazionale e regionale cominciano ad elaborare strumenti per incentivare la messa in sicurezza statica e la riqualificazione energetica negli edifici pubblici e privati. Il tema della demolizione e ricostruzione come uno degli strumenti, in taluni casi l'unico perseguibile, per il raggiungimento di tali obiettivi comincia a farsi strada. Ci si può infatti trovare di fronte a casi nei quali, per la configurazione planimetrica dell'edificio e per i materiali impiegati, è possibile introdurre solo limitati miglioramenti della resistenza al sisma e delle prestazioni energetiche, il cui rapporto costi/benefici risulta assolutamente sfavorevole rispetto alla demolizione e ricostruzione. La presentazione dei progetti di legge è un segnale incoraggiante, per quanto uno dei nodi centrali mi pare non sia ancora stato affrontato in modo

adeguato: come incentivare e gestire gli interventi negli edifici residenziali privati a proprietà frammentata, dove la presenza di più soggetti tra cui trovare una convergenza di intenzioni complica inevitabilmente le cose.

Interventi radicali di sostituzione edilizia come quello del Barco sono stati infatti portati avanti in presenza di una proprietà integralmente pubblica dei fabbricati.

Il regime condominiale invece è certamente l'ipotesi più diffusa e meno favorevole; chi conosce queste realtà sa quanto possa essere difficile realizzare anche semplici interventi di manutenzione ordinaria.

Non si può quindi pensare che siano i condomini da soli a trovare gli strumenti per operazioni complesse come la demolizione e la ricostruzione del fabbricato in cui vivono.

E' indispensabile che il pubblico, se vuole concretamente perseguire l'obiettivo del rinnovo del patrimonio abitativo, metta in campo strumenti di incentivazione, anche finanziaria, adeguati e individui soggetti pubblici e privati cui affidare il ruolo di promotori degli interventi presso i condomini.

Soggetti dotati di competenze tecniche, autonomia organizzativa, capacità economica e disponibilità, in proprio o in partnership con altri soggetti, di patrimoni immobiliari abitativi, alloggi da utilizzare come "parcheggio" temporaneo per le famiglie durante la realizzazione degli interventi.

Le aziende Acer con il patrimonio di esperienze acquisito e il patrimonio abitativo che hanno in gestione possono, in questa ottica, rappresentare un punto di riferimento attorno a cui cominciare ad aggregare diversi soggetti attuatori privati.

**Responsabile dell'Ufficio Progettazione di Acer Ferrara.*

I Contratti di quartiere II a Bologna

Damiana Di Silvio,

*Francesco Evangelisti**

La maggior parte degli immobili di Edilizia Residenziale Pubblica costruiti a Bologna prima degli anni '80 del secolo scorso è stata realizzata per dare risposta, soprattutto in termini quantitativi, ai contingenti problemi dell'emergenza "casa" privilegiando l'economicità degli interventi e la celerità dei tempi esecutivi.

Gli standard di bassa qualità allora adottati nella costruzione hanno generato una precoce vetustà degli stabili.

Le precarie condizioni abitative aggravano il disagio di chi già necessita di sostegno da parte dei servizi sociali per ridotta capacità economica e per scarsa autonomia funzionale, condizioni ancora più critiche considerando un'elevata (e crescente) percentuale di anziani in età avanzata.

Criteria per la formazione dei Contratti di Quartiere II

La possibilità di accedere alle risorse dei "Contratti di Quartiere II", ha consentito al Comune di Bologna di intervenire nelle zone del territorio comunale caratterizzate da una maggiore concentrazione di immobili di Erp: Bolognina e S. Donato.

Nelle aree d'intervento sono stati effettuati attenti rilievi sul tessuto esistente ed indagini conoscitive tra i cittadini, portando in evidenza le seguenti criticità, assunte come indicatori prioritari per la predisposizione dei programmi abitativi:

- presenza di edifici residenziali pubblici dequalificati per degrado edilizio e per mancanza di standard minimi di sicurezza;

- carenza di parcheggi pertinenziali e degrado dei cortili interni;
- diffusa condizione di bisogno e di disagio individuale e familiare derivante da limitazioni personali o sociali, da condizioni di non autosufficienza e da difficoltà economiche;
- disagio della condizione abitativa degli

utenti anziani dovuta principalmente alla difficoltà fruitiva degli alloggi, alla necessità di zone comuni per attività di sostegno, alla mancanza di integrazione con altre categorie sociali di età diversificata;

- significativa presenza di genitori soli e di famiglie immigrate senza reti parenterali che possano coadiuvare nell'educazione dei bambini o nell'assistenza degli anziani.

Le proposte per il superamento delle suddette criticità, concordate con i cittadini, le associazioni locali e gli organi di Quartiere, sono state tradotte nei programmi degli interventi da attuare secondo le seguenti linee operative:

- proseguimento del programma di recupero e manutenzione già avviato dal Comune e da Acer sugli immobili Erp;
- realizzazione di parcheggi pertinenziali, anche interrati, per la rifunzionalizzazione dei cortili interni quali luoghi di aggregazione e d'incontro;
- sperimentazione di tipologie edilizie abitative dotate di nuovi requisiti prestazionali di fruibilità da integrare a zone comuni di supporto sia alle attività assistenziali già in essere sia ad ulteriori attività di sostegno alla popolazione anziana (attività ricreative, culturali, ecc.);
- promozione di una significativa integrazione tra fasce d'età che contribuisca a risolvere i disagi sociali indotti e moltiplicati da una popolazione omogenea in termini anagrafici;
- predisposizione di un programma sociale per prevenire, rimuovere o ridurre le condizioni di disagio individuale e familiare derivante dalla necessità di sostegno per la prima infanzia per l'adolescenza e per la popolazione anziana.

L'attenzione si è rivolta specificatamente verso alcuni immobili di Erp: per perseguire gli obiettivi di forte interesse pubblico evidenziati non è parso opportuno il mantenimento della struttura originaria in quanto, oltre ad essere collabente, non era compatibile con le esigenze di realizzare parcheggi interrati, servizi integrati alla residenza e tipologie abitative innovative.

Interventi alla Bolognina

In zona Bolognina (il quartiere a nord della linea ferroviaria che attraversa la città, sorto prevalentemente negli anni '20-'40 del novecento sulla base del disegno del piano regolatore del 1889) si è scelto di intervenire su tre immobili di Erp, due in via Albani e uno all'angolo tra le vie Fioravanti e Bolognese, quest'ultimo già in disuso in quanto evacuato da anni per la presenza di gravi lesioni statiche.

Tutti gli immobili sono stati edificati da IACP tra gli anni '25 e '40 e manifestano urgenti necessità di riabilitazione non solo per la situazione statica precaria ed il diffuso degrado edilizio, ma anche a livello sociale per la mancanza di spazi destinati ad attività comuni e di sostegno, per le ripartizioni interne inadeguate e per la trascuratezza dei cortili pertinenziali adibiti impropriamente a parcheggio.

Gli edifici fanno parte di un tessuto urbano storico significativo e pertanto se ne prevede la riedificazione nella salvaguardia delle caratteristiche tipologiche e dei valori di facciata pur con l'obiettivo di razionalizzare la distribuzione della partitura degli spazi interni per realizzare alloggi di varie metrature fruibili da utenti differenziati per età e condizione sociale. E' prevista inoltre la realizzazione di un piano interrato con box auto pertinenziali e la rifunzionalizzazione degli spazi esterni.

Tutti gli interventi sono connotati da significative caratteristiche di sperimentali sia per quanto riguarda le tipologie abitative che per quanto riguarda l'utilizzo di materiali e tecnologie innovative ed eco-compatibili.

In particolare in via Albani, nei due edifici prospicienti, saranno realizzati 64 appartamenti e, al piano terra, due piccoli servizi dedicati ai genitori con bambini dai tre mesi ai tre anni (micronidi).

I servizi potranno essere gestiti da Cooperative, Associazioni o privati e, servendo tutto il quartiere, avranno accesso da percorsi esterni pedonali. Per quanto riguarda i fronti principali si manterranno la tipologia e le dimensioni delle aperture, con il solo

Schema riassuntivo dei dati di progetto degli interventi abitativi dei Contratti di Quartiere II

	n. alloggi	mq. sup. utile alloggi	mq. sup. utile serv. sociali	Impegni finanziari		
				Stato / Rer	Comune	totale
Bolognina	86	5.299,31	381,63	6.389.799,04	4.750.735,76	11.140.534,80
S.Donato	74	4.943,94	576,52	7.231.683,46	3.783.650,02	11.015.333,48
totale	160	10.243,25	958,15	13.621.482,5	8.534.385,78	22.155.868,28

inserimento dei due accessi carrabili.

Viene mantenuta la tinteggiatura dei tamponamenti esterni e il disegno delle cornici originali.

Anche in via Fioravanti - via Bolognese si persegue, tra l'altro, l'obiettivo di una nuova e più razionale distribuzione interna, ottenuta in questo caso con la rotazione di 90° dei vani scala prospicienti via Fioravanti per la realizzazione di 22 alloggi diversificati per metratura e tipologia.

I fronti principali sono riproposti con le caratteristiche dimensionali e di proporzioni originali, salvaguardando le caratteristiche tipologiche della partizione e delle finiture.

Nei fronti prospicienti la corte interna si eliminano i serramenti che allo stato attuale chiudono le logge esistenti impedendo una lettura chiara del disegno delle facciate.

Al piano terra sarà realizzato uno spazio dedicato agli adolescenti dagli 11 ai 18 anni articolato in aule, laboratorio, sala polivalente e ufficio. Il centro verrà gestito dal Quartiere in convenzione con associazioni che collaborano con funzioni socio - educative sia di volontariato sociale sia di privato sociale.

Interventi in S.Donato

Il comparto d'intervento in zona S.Donato (quartiere situato nella zona nord-est della città, separato dalla ferrovia, costruito prevalentemente nel secondo dopoguerra) è localizzato tra le vie Beroaldo, Borelli e Ungarelli e interessa 6 edifici di Erp degli anni '50 paralleli tra loro, disposti ortogonalmente alla via Beroaldo, che saranno demoliti e ricostruiti conferendo un diverso assetto all'insediamento edilizio.

I nuovi edifici si svilupperanno in quattro corpi fabbrica a forma di L fiancheggiati a formare due corti aperte

su via Beroaldo.

Si realizzeranno complessivamente 74 alloggi Erp proposti con un mix tipologico vario per integrare popolazione anziana con famiglie giovani.

Al piano terra sono previsti spazi a disposizione dei cittadini del quartiere per lo svolgimento, fra l'altro, di attività legate ai vari servizi di assistenza anziani, prima Infanzia e adolescenza.

Sempre al piano terra due alloggi saranno adibiti a "gruppo appartamento" per persone con problemi psichici lievi. Si intende così sperimentare un servizio che abbia una vocazione territoriale di quartiere e di zona e favorire l'attività terapeutica di reintegrazione sociale.

Su questi immobili sarà sperimentato un programma approfondito sotto il profilo delle dispersioni energetiche al fine di raggiungere una classe di consumo molto prestante.

L'intervento sarà completato con una nuova dotazione di verde pubblico in una zona particolarmente carente. Il progetto è finalizzato ad ottenere condizioni vantaggiose anche sotto il profilo del benessere igrotermico adottando tecniche che favoriscono i moti aerei convettivi ed il raffrescamento passivo e, quindi, contribuiscono al risparmio energetico.

Strumenti e modalità d'intervento

Le complesse problematiche relative al recupero edilizio e urbanistico da attuarsi con interventi di demolizione sono state sostenute da un forte consenso sociale, espresso dalla significativa partecipazione e condivisione degli abitanti, sia per la definizione dei nuovi assetti previsti dal programma sia per le azioni di accompagnamento sociale complementari agli interventi di trasformazione.

Uno degli aspetti più delicati del programma è stato quello dello sgombero degli immobili, affrontato da Acer e dal Comune con l'attivazione di un processo di partecipazione nel quale sono stati definiti con gli inquilini i possibili percorsi per la sistemazione alternativa e soddisfacente.

L'intervento in via Beroaldo-Ungarelli sarà attuato in due tranches per consentire lo spostamento solo di una parte degli inquilini. Sono stati evacuati i primi tre edifici, e per evitare l'occupazione abusiva nell'attesa dell'inizio lavori, sono stati demoliti. Gli assegnatari degli altri tre immobili saranno trasferiti negli edifici ultimati per procedere poi alla seconda tranche di demolizione e ricostruzione.

Concluso il percorso di mobilità degli inquilini sono stati demoliti anche i due fabbricati di via Albani, mentre per quello di via Fioravanti - via Bolognese, vuoto da anni, si procederà alla demolizione al momento dell'inizio lavori.

La fornitura dei servizi tecnici di progettazione, direzione lavori e appalto per l'attuazione degli interventi è stata affidata dal Comune a Azienda Casa Emilia Romagna (Acer Bologna)

I tempi d'attuazione hanno subito uno slittamento in attesa del perfezionamento delle procedure di finanziamento. Attualmente sono in corso le procedure per l'espletamento delle gare d'appalto; i lavori potranno essere avviati entro il prossimo autunno. Nell'attuale fase di avvio degli interventi non si rilevano particolari criticità e viene confermato il ruolo della "demolizione" quale strumento idoneo per l'offerta di nuovi modelli abitativi di edilizia sociale da coordinare con le azioni da svolgersi nel più ampio scenario della riqualificazione urbana nel suo complesso.

Questi interventi, pur se a carattere sperimentale, dimostrano la possibilità di promuovere significative operazioni di sostituzione edilizia per realizzare importanti obiettivi di sostenibilità complessivamente intesi.

*Architetti, unità Programmi Urbani Complessi del Comune di Bologna.

Visage: una metodologia di intervento integrata per le aree produttive

Liliana Bazzanella*, Alessandro Mazzetta**, Barbara Melis***, Angela Molinari***

Nel 1998 il Dl 112 all'art. 26 ha introdotto il concetto di "Aree produttive ecologicamente attrezzate" (APEA). Nei dieci anni successivi le Regioni hanno adeguato i propri strumenti normativi sul tema in tempi e modi differenti, e solo recentemente gli sforzi si sono concentrati nella stesura di linee guida come strumenti di supporto alla progettazione.

Il progetto di ricerca "Visage". Un esempio virtuoso di circolarità dei modelli gestionali di sviluppo del territorio¹ - sviluppato da gruppi di ricerca afferenti alle Facoltà di Architettura, Giurisprudenza e Economia dell'Università e del Politecnico di Torino - si è mosso in quest'ultima direzione, con il patrocinio della Regione Piemonte. L'obiettivo principale del progetto è articolare una metodologia operativa pluridisciplinare per la realizzazione delle APEA, ed ha portato all'esplicitazione di una procedura di valutazione ambientale, in cui è inclusa l'attenzione alla qualità del progetto architettonico e paesistico.

Le istanze da cui prende avvio il lavoro di ricerca sono desunte dalle criticità - di procedure e contenuti - presenti negli odierni insediamenti produttivi, dovute a un'interpretazione desueta dei luoghi della produzione in cui è assente una concezione di disegno organico delle aree produttive e del rapporto tra queste e il territorio. Attraverso l'analisi di politiche e casi studio, italiani e esteri, e la ridefinizione del rapporto tra città e produzione, sono emersi i temi che hanno segnato il percorso di ricerca. Partendo dal quadro delle Direttive europee sul tema dello sviluppo sostenibile del territorio è stato notato come l'APEA sia strettamente connessa

all'obiettivo del rilancio attrattivo delle aree urbane e della ripresa del dinamismo economico. Dal punto di vista della concezione spaziale appare necessario, quindi, che anche le APEA si strutturino secondo le nuove strategie di sviluppo urbano: compattezza dell'intervento, inserimento di una varietà di funzioni che generino relazioni virtuose all'interno e con l'esterno, studio della percorribilità e accessibilità, impiego di strategie bioclimatiche per il costruito e gli spazi aperti, progettati come luoghi dell'abitare anche attraverso l'utilizzo del verde e dell'acqua.

Proprio con riferimento a quest'ultimo aspetto, l'analisi della tradizione dell'*industrial ecology* ha posto in evidenza come l'esigenza di riconcettualizzare in senso ambientale anche il tessuto connettivo fra gli edifici produttivi abbia determinato una progressiva complessificazione di approccio alla progettazione del luogo, all'interno di una strategia paesaggistica generale. Approccio rintracciabile nella traslazione concettuale che considera gli elementi naturali prima come strumenti di mitigazione (lo spazio aperto come filtro visivo e acustico: *industrial landscaping*), poi come elementi funzionali alla socialità (lo spazio aperto come tessuto connettivo: *industrial park*), infine come materiali messi a sistema nella catena "a scarto zero" (lo spazio aperto come luogo dei processi di scambio: *eco-industrial park*).

L'analisi delle caratteristiche di complessi industriali virtuosi porta alla messa in evidenza delle strategie di riqualificazione di siti tuttora produttivi non soltanto attraverso attenzioni alla qualità degli edifici, ma anche alla riqualificazione degli spazi aperti, grazie alle quali il concetto di "qualità totale" dell'ambiente "dove si lavora e dove si vive" si sviluppa fino a generare forme di investimento culturale. Un esempio: Hartberg Oko Park in Austria.

Le unità di lavoro dei quattro Dipartimenti universitari coinvolti si sono interrogate sulle problematiche inerenti le aree industriali, esprimendo ognuna il proprio punto di vista disciplinare. Si sono così intrecciati tre ambiti: gli aspetti legati alle procedure di certificazione della sostenibilità

dell'ambiente naturale (registrazione Emas, certificazione ISO 14001, ecc.), dalle quali ha preso avvio la definizione di una procedura che regoli il funzionamento economico e gestionale dell'intera area come sistema; i temi inerenti i processi di valutazione della qualità dell'ambiente fisico nel quale tali aree si collocano (morfologie insediative e dei caratteri architettonici): in particolare si è posta in evidenza la necessità di un approccio progettuale multiscalare come strategia fondamentale per un intervento organico; le questioni relative ai caratteri giuridici della gestione delle APEA (realizzazione e monitoraggio), con la definizione della figura del soggetto gestore attraverso tecniche di *corporate governance*.

L'approfondimento dei ricercatori del Politecnico si è concluso con la proposta di una procedura innovativa di progettazione/valutazione per l'APEA, attraverso la quale le aree produttive multifunzionali giungono a una sostenibilità leggibile non solo nella relazione virtuosa nel rapporto cicli di lavorazione/ambiente – aspetti propri alle discipline merceologiche -, ma anche nel modo di rapportarsi con realtà e dinamiche di rigenerazione urbana mutevoli nel tempo.

Lo “strumento di valutazione” adottato è quindi una “matrice di valori” all'interno della quale convergono gli aspetti legati alla certificazione ambientale tradizionale (trattamento delle acque, consumo energetico degli edifici) e quelli di carattere “qualitativo” attinenti la dimensione fisica del complesso produttivo e del rapporto con il territorio.

Attraverso la definizione delle voci di tale matrice trova riscontro pratico un concetto complesso di sostenibilità ambientale, declinato secondo le tematiche riportate sull'ascissa della matrice. I temi progettuali sono stati divisi in tre ambiti, ulteriormente articolati: l'uso degli elementi naturali tratta di acqua, verde, suolo e anche di energia (aria, vento, sole), rumore e materiali; la morfologia insediativa si occupa dei sistemi di relazione (soglie e spazi aperti) e mix funzionale; l'accessibilità e percorrenza affronta il tema delle infrastrutture e dei flussi di

trasporto.

Le diverse voci sono poi argomentate secondo le tre scale di progettazione segnalate in ordinata (scala territoriale, microurbana e edilizia), attraverso le quali si snoda il processo con l'intento di riportare il lavoro progettuale/valutativo sul terreno del progetto di architettura con un approccio interscalare, il cui fine è verificare l'intreccio delle scelte progettuali.

Il lavoro si completa attraverso schede che descrivono ogni tema progettuale, corredate da un repertorio iconografico di casi studio nazionali ed internazionali ritenuti significativi per costituire un primo nucleo di riferimento.

A integrazione di questo strumento di valutazione vengono proposte alcune matrici finali in cui i tradizionali temi della gestione ambientale sono interpretati attraverso i tre sguardi disciplinari. Il tema della tutela dell'elemento “acqua”, per esempio, è stato esaminato congiuntamente dai ricercatori dei diversi dipartimenti al fine di restituire un quadro sinottico delle normative e dei più opportuni atteggiamenti progettuali.

Le riflessioni maturate a conclusione dell'attività di ricerca possono essere riassunte in due indirizzi generali: l'importanza e la necessità di promuovere un metodo valutativo multidisciplinare che tenga conto anche degli aspetti legati alla qualità della morfologia insediativa; la promozione di una visione di lungo periodo, focalizzata su tutte le fasi del ciclo di vita dell'APEA, per favorire decisioni sostenibili anche nel tempo.

*Professore ordinario, Politecnico di Torino.

** Ricercatore, Politecnico di Torino.

*** Assegnisti, Politecnico di Torino.

Note

1. “VISAGE- Valutazione Integrata Strategica. Architettura Giurisprudenza Economia”, finanziato dalla Fondazione Crt nell'ambito del “Progetto Alfieri”.

Piani e progetti strategici per le città: cosa apprendere dal caso siciliano?

Ignazio Vinci

Nelle regioni del Mezzogiorno decine di città medio-grandi sono alle prese con processi di pianificazione strategica alla scala urbana ed intercomunale, mentre un numero più ristretto di municipalità, dopo aver completato il proprio percorso progettuale, è alle prese con la problematica sfida dell'attuazione. Com'è noto, la proliferazione di queste pratiche di pianificazione è legata a doppio filo ad alcune scelte compiute a livello nazionale. Il Cipe, con due distinte iniziative (delibere 20/2004 e 35/2005), ha infatti deciso di incentivare la diffusione della pianificazione strategica nel Mezzogiorno dirottando sulle città una parte delle risorse dedicate alle aree urbane nel Fondo per le aree sottoutilizzate (Fas).

Le ragioni che stavano alla base di questa scelta sono ormai note e rispondenti a varie esigenze. In primo luogo promuovere un accrescimento della progettualità locale in vista delle sfide contenute nella nuova programmazione comunitaria che, com'è noto, continua a costituire un primario bacino di opportunità per i territori del Mezzogiorno. In secondo luogo provare a rafforzare la capacità delle municipalità nell'applicazione di alcuni principi ritenuti essenziali per l'efficacia delle politiche urbane, quali l'integrazione progettuale e il coordinamento delle politiche settoriali, la sperimentazione di più solide partnership pubblico-private su tematiche di sviluppo o trasformazione strategica dei territori. Non ultimo, sollecitare l'attitudine delle amministrazioni locali ad aprirsi a più strutturati processi di partecipazione con gli attori locali e la società civile. Dopo questa prima fase di indirizzo, il comportamento delle regioni ha seguito logiche sensibilmente differenti. Alcune hanno provato ad

incardinare le sperimentazioni locali all'interno di un disegno programmatico dai contorni più definiti, attribuendo alla pianificazione strategica un ruolo funzionale all'implementazione di specifiche politiche territoriali regionali, in primis quelle collegate all'impiego dei fondi strutturali (si veda ad esempio la Puglia o la Basilicata). In altre questo disegno è meno chiaro, con un allentamento dei vincoli per l'identificazione dei contesti cui indirizzare le risorse del Fas che ha condotto ad inevitabili effetti distributivi e ad una proliferazione delle iniziative progettuali. Tra queste il caso più eclatante è la Sicilia, dove al momento sono in via di definizione 30 piani strategici, di cui 16 intercomunali, che interessano l'intera varietà delle situazioni territoriali definibili "urbane" della regione¹. Degli esiti, ancorché parziali, di queste esperienze si è discusso a Mazara del Vallo (15 e 16 maggio 2009) in occasione della prima tappa della Rur, organizzata dalla locale sezione regionale dell'Inu e dedicata in particolare ad illustrare e discutere le recenti sperimentazioni in Sicilia nel campo delle politiche urbane. Nella tradizione delle "rassegne" dell'Istituto nazionale di urbanistica, l'evento è stato organizzato con l'auspicio di mettere a confronto l'esperienza e le opinioni di soggetti che affrontano il tema dell'innovazione della pianificazione da punti di vista decisamente² eterogenei. Il dibattito ha fatto emergere come alcune delle questioni più controverse che si osservano nel contesto regionale siano in realtà il riflesso di una tendenza più generalizzata, che manifesta i propri effetti più macroscopici nelle regioni del Mezzogiorno. Proveremo a riassumerne alcune senza ordine di priorità.

1. La sensazione diffusa è che si sia chiuso il ciclo avviatosi agli inizi degli anni novanta. La stagione del protagonismo delle città, del rilancio delle politiche di sviluppo territoriale attraverso indirizzi nazionali, sembra lasciare il passo a nuove priorità ed ad una fase il cui profilo riformatore, se esiste, non ha ancora contorni ben

delineati. Le regioni incassano una maggiore autonomia decisionale e programmatica ma, dal canto loro, stentano a capitalizzare questo vantaggio per ragioni legate soprattutto all'instabilità del ciclo politico.

2. Le città faticano ad adattarsi a questo nuovo clima per una serie di circostanze. Nelle regioni del Mezzogiorno in particolare, le politiche di rigore finanziario hanno debilitato una già bassa capacità di effettuare investimenti sullo sviluppo e la qualità dei territori. Salvo rare eccezioni, non esiste un settore privato in grado di intrecciare le proprie strategie con quelle per la rigenerazione urbana promosse dal settore pubblico. I maggiori partner "esterni" rimangono i detentori di asset fisici rilevanti, quali i concessionari ferroviari, le autorità portuali, etc. Ciò indebolisce non poco il potenziale progettuale che scaturisce dai processi di pianificazione strategica, i quali corrono il rischio di tradursi in esercizi retorici troppo astrattamente connessi alla programmazione reale degli enti locali e di apparire inefficaci agli occhi di coloro che sono stati chiamati a prendervi parte.

3. Se ci limitiamo alle pratiche, i tentativi in corso segnalano alcuni avanzamenti rispetto al contesto delle politiche sviluppate alcuni anni addietro. Di certo alcune municipalità si mostrano più preparate a sviluppare un approccio integrato alle tematiche dello sviluppo alla scala urbana, dopo l'esercizio della progettazione integrata territoriale e la considerevole mole di programmi complessi ed iniziative comunitarie che hanno portato a compimento. Il salto di qualità atteso, tuttavia, non può che passare per una maggiore capacità di mettere in sistema gli effetti (dove questi sono visibili e positivi) delle esperienze compiute. In gioco c'è soprattutto la capacità di governare simultaneamente processi generati da logiche tecniche e politiche eterogenee, ad esempio le interazioni con la pianificazione urbanistica ed i dispositivi di programmazione settoriale, che in troppi casi appaiono ancora dei corpi estranei ad i tentativi di innovazione

in corso.

4. In termini generali le cronache di questi mesi dimostrano, ancor più che nel passato, che la questione dello sviluppo nelle città del Mezzogiorno è inscindibile dalla rimozione di alcune debolezze strutturali che gli apparati pubblici conservano nell'erogazione di servizi essenziali per la qualità della vita e la competitività delle imprese. Ciò impone alle classi dirigenti locali, ed agli esperti di cui si circondano, di rifuggire dall'adozione di ricette preconstituite e semplificanti. La valorizzazione dei cospicui asset strategici che le città meridionali mantengono è operazione complessa, che richiede un investimento pubblico certo più problematico rispetto al passato ma che conserva tutta la sua attualità.

Note

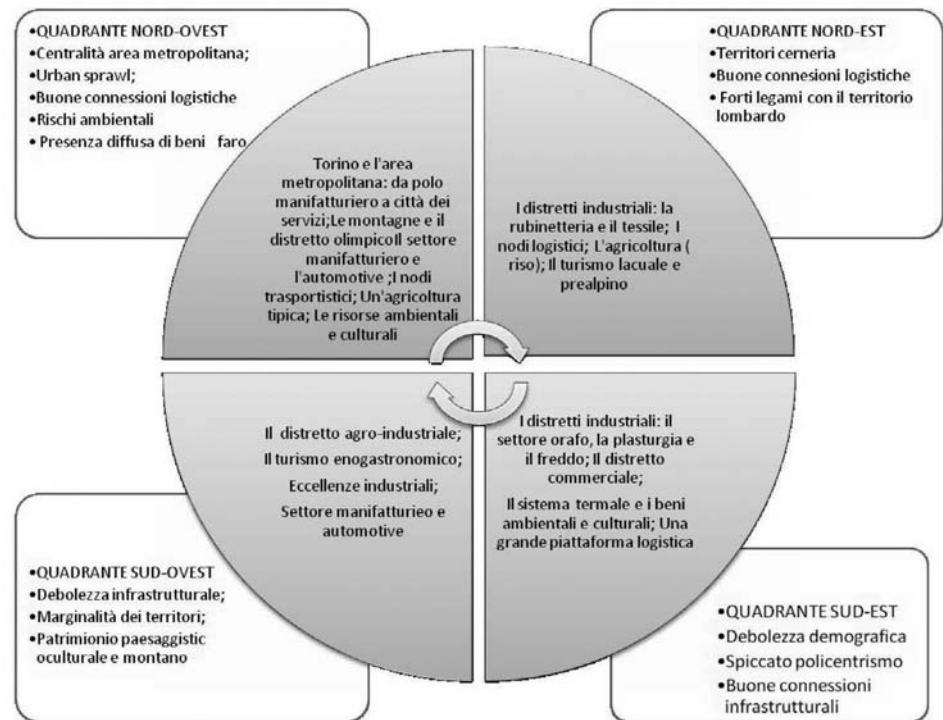
1. Rapporto del territorio, Inu Ed. 2007.

2. Nella mostra sono stati esposti i risultati di sei casi di pianificazione strategica: i piani già conclusi di Gela, Termini Imerese e del comprensorio dei Nebrodi ed i piani in corso di predisposizione di Favara, Mazara del Vallo, Messina. Accanto a queste esperienze sono stati inviati contributi sui PIAU di Palermo e Messina, sulla STU Il Tirone di Messina e sul Piano di Sviluppo Sostenibile di Siracusa.

La Carta del Territorio del Piemonte

Luisa Ballari *

L'assessorato alle Politiche territoriali della Regione Piemonte ha presentato attraverso la Carta del Territorio l'idea di governo del territorio insita nell'insieme di proposte elaborate nel corso della legislatura, facendone l'oggetto una giornata di lavori di dibattito e confronto, con esponenti del mondo accademico, assessorati regionali, rappresentanze degli enti locali e di interessi di tutela e valorizzazione del patrimonio storico, artistico e naturale nazionale. L'orizzonte temporale e le finalità esplicitate nel titolo "Piemonte 2010: per un nuovo governo del territorio regionale. Bozza di discussione" ne suggeriscono la chiave di lettura: si tratta di un documento di lavoro che, a partire dai contenuti del programma di legislatura e passando attraverso una breve restituzione delle eredità e dei presupposti che costituiscono il quadro delle passate esperienze di pianificazione regionale, propone un bilancio delle attività svolte, illustrando le proposte che costituiscono gli strumenti per un "nuovo" governo del territorio e inquadrando le sfide e gli scenari che si delineano per la gestione e valorizzazione del territorio. Il dibattito, viste le sollecitazioni a fornire spunti per l'implementazione del "pacchetto territorio" descritto dall'interno della Carta anche in virtù dell'"effetto scavalco" delle politiche rispetto alla durata della legislatura, solleva numerosi punti di riflessione. La filosofia generale del documento mette in evidenza tra i "buoni principi": l'idea di governo del territorio come sistema di relazioni, di piano come progetto collettivo costruito in un clima di sussidiarietà (attraverso la co-pianificazione, la cooperazione istituzionale e la territorialità attiva) e la centralità attribuita alla dimensione territoriale nella costruzione di politiche per lo sviluppo locale in funzione delle differenti vocazioni e dello specifico contesto dei sistemi territoriali. A



questo proposito emerge l'importanza del ruolo delle Regioni, come "organizzazione del terreno da gioco", nel mettere a fuoco istituti e strumenti colti a favorire la cooperazione e il coordinamento tra soggetti (attori istituzionali, imprese sistemi locali, fondazioni ex bancarie e sistema terziario) tenendo presente le riconfigurazioni in corso indotte dalla crisi economica.

La Carta viene definita come un "documento impegnativo" per la complessità degli argomenti trattati, alcuni relatori sottolineano la loro preoccupazione a proposito della dichiarata presa di distanza dalla tradizionale protezione vincolistica, facendo riferimento ai "danni dell'urbanistica dei vincoli", per proiettarsi verso azioni integrate di gestione sostenibile dei paesaggi attraverso la responsabilizzazione dei soggetti coinvolti nei processi di trasformazione del territorio. Viene sottolineata la necessità di prevedere, alla base dell'implementazione del "pacchetto territorio", azioni di accompagnamento soprattutto nel periodo transitorio per evitare che la dimensione strutturale degli strumenti di pianificazione sfumi in un "vago discorso strategico che si risolve in accordi volta per volta", evidenziando

come in parallelo siano necessari un grande "salto culturale" da parte di chi lo attua, un cambiamento dell'attuale modello di sviluppo e un atteggiamento "riflessivo e liberale" da parte delle libere professioni. Un ulteriore spunto per l'implementazione dei contenuti della Carta del Territorio viene dall'invito alla valorizzazione del territorio, facendo un passo oltre le immagini di policentrismo e competizione territoriale, mettendo al centro il tema del "come" nei diversi "piemonti" si possa creare valore aggiunto e fare sistema, basandosi sulla "mixité di ruralità, urbanità e natura che li caratterizza".

La presentazione della "Carta del Territorio" della Regione Piemonte ha rappresentato un'occasione di dibattito a triplice valenza (bilancio delle attività di legislatura, confronto scientifico e base per l'aggiornamento dell'agenda politica) nel quale emerge come l'amministrazione regionale punti a concludere un'importante fase di riforma e a porre le basi per proseguire verso la costruzione di un effettivo governo del territorio piemontese.

*Dottoranda in Ambiente e Territorio del Politecnico di Torino.

Lido Adriano: il lato oscuro della costa

Fabio Poggioli*, Raffaella Sutter**

Il Comune di Ravenna nel 1962 adotta un nuovo Piano Regolatore redatto da un gruppo di tecnici diretti dal Prof. Quadroni. Lo strumento si caratterizza per quella che verrà definita una "magniloquente ipertrofia" che nel solo litorale si sostanzia in 20 milioni di metri cubi di nuove edificazioni, oltre 4 milioni dei quali concentrati in un punto della costa ancora inedita che fino ad allora conservava caratteristiche di naturalità: viene fondata Lido Adriano.

Le trasformazioni avviate nei primi quindici anni, fondamentali per comprendere l'attuale struttura urbana, sono stati caratterizzate da disattenzione alla qualità ambientale, edificazione fin sulla spiaggia con strutture edilizie molto alte; carenza di programmazione e pianificazione con conseguente disordine nel disegno urbano; indici fondiari molto elevati e presenza di standard minimi per verde e servizi; qualità edilizia particolarmente scadente; totale assenza di Edilizia Pubblica.

Vengono realizzati in pochissimi anni circa 10.000 alloggi, la più grossa operazione immobiliare che Ravenna abbia conosciuto. Il Prg del '73 segna una forte discontinuità con l'esperienza del Piano precedente; in particolare a Lido Adriano ampie zone vengono sottoposte a vincolo ambientale impedendone l'edificazione e riducendo il volume realizzabile da 4.100.000 mc. a 2.640.000 mc., nel tentativo di attenuare la violenta crescita di questa località sorta in pochissimi anni.

L'enorme disponibilità di immobili fa sì che fin dagli anni '70 Lido Adriano inizi ad accogliere immigrati dal sud Italia, siciliani, campani, calabresi; prima gruppi di manovali attratti dalla richiesta di lavoro in edilizia, solo successivamente raggiunti dalle famiglie.

La stessa Amministrazione Comunale sfrutta l'enorme disponibilità di alloggi della località rivolgendosi al mercato

dell'affitto a Lido Adriano per dare risposta ai casi di emergenza abitativa. La località si sdoppia: nella stagione estiva turisti, per il resto dell'anno lavoratori. Spesso le due popolazioni non si incontrano, gli immigrati lasciano l'appartamento all'inizio della stagione estiva alla ricerca di altre sistemazioni dopo che i famigliari sono tornati al paese d'origine.

A partire dall'inizio degli anni '80 si insediano alcuni servizi: i carabinieri, nel periodo estivo, l'ufficio postale, la farmacia, l'ambulatorio medico, il trasporto pubblico; poi la chiesa e il centro sportivo nel 1988 e l'anno successivo la scuola materna.

Fino agli anni 80 Lido Adriano resta però una località a prevalente vocazione turistica, luogo di investimenti immobiliari, di acquisto di appartamenti per vacanze a prezzi convenienti, di divertimento in estate e in inverno di alloggio transitorio per immigrati italiani.

Alla fine degli anni '80 (i residenti sono 2.149) due fattori concomitanti contribuiscono ad avviare una nuova fase:

-la crisi turistica dovuta al fenomeno delle "mucillagini" che allontana molti turisti dalla riviera adriatica e la maggiore difficoltà ad affittare nel periodo estivo abitazioni che cominciano a mostrare segni di scarsa qualità e manutenzione;

-il manifestarsi di un consistente fenomeno migratorio extracomunitario dovuto alle regolarizzazioni ed ai ricongiungimenti familiari successivi alla normativa del 1990, agli esodi dall'Albania ed all'arrivo di numerosi profughi dell'ex Jugoslavia.

Lido Adriano comincia ad ospitare anche immigrati extracomunitari, senegalesi, magrebini, albanesi, macedoni, nigeriani e il flusso si fa sempre più consistente: nel 2001 gli abitanti sono 5.176 di cui 2936 immigrati italiani da altre regioni, 189 italiani provenienti dall'estero (Svizzera, Germania) e 1197 stranieri (di 54 diverse nazioni).

La costante crescita della popolazione si accompagna a fenomeni di microcriminalità e di criminalità organizzata, di traffico di droga e violenza. Si registra nella popolazione

una forte disoccupazione principalmente femminile, una scarsa scolarizzazione degli adulti ed un elevato analfabetismo di ritorno. La scolarizzazione dei minori è problematica: evasione dell'obbligo scolastico, frequenza saltuaria, dropout ed elevata percentuale di minori che non proseguono gli studi dopo l'obbligo.

Aumenta la percezione di insicurezza fra i residenti ma anche fra i cittadini che vivono in altre zone di Ravenna, motivata dagli episodi di cronaca nera amplificati dalla stampa.

Lido Adriano non è un paese, non è una comunità né da un punto di vista sociale né urbanistico: è un non luogo su un territorio stretto e lungo, con palazzi, luoghi desolati, pochi bar negozi ed esercizi pubblici, senza una piazza, né simboli di identità comunitaria.

Negli anni '90 inizia un percorso di accompagnamento per trasformare un agglomerato caratterizzato da una assoluta mancanza di servizi in una località in grado di fare crescere una comunità.

Si aprono la scuola elementare, i servizi sociali, il centro per le famiglie; si avviano due progetti di sviluppo di comunità, con l'obiettivo di creare una rete comunitaria in un territorio senza storia e di recente costante immigrazione, rivolti in particolare alle famiglie con minori e tesi a creare reti di reciprocità e rapporti tra famiglie e servizi sociosanitari. Si avviano i primi progetti rivolti ad immigrati stranieri, in particolare donne (corsi italiano, corsi di formazione ed avviamento al lavoro). Aprono i centri gestiti dalla cooperativa *Libra Larcoincielo* (servizio educativo postscolastico) e *Agorà* centro di libera aggregazione per bambini, adolescenti, donne, in cui coesistono laboratori per ragazzi, corsi di formazione ed alfabetizzazione per adulti; il *Ludobus Palomar* inizia un'attività di aggregazione di strada attorno a giochi della tradizione e a giochi delle varie culture. Partono sperimentazioni didattiche e laboratori interculturali nella scuola elementare. Apre il Centro sociale per anziani *Il Desiderio*.

Nel 2000 Ravenna Teatro-Teatro delle

Albe comincia a realizzare annualmente i laboratori della *non-scuola* (pratica teatrale realizzata con gli adolescenti) ed avvia in collaborazione con la Coop. Libra e il Comune di Ravenna, il progetto pluriennale "Lido Adriano Porta d'oriente" con l'obiettivo di ricostruire storia ed identità di Lido Adriano. Dal 2000 altri servizi si sviluppano: un punto decentrato Informagiovani/donna con servizi di informazione e orientamento specifici rivolti a donne e a giovani immigrati, uno sportello di orientamento al lavoro e un'antenna regionale "antidiscriminazione".

In collaborazione con la Casa delle Culture del Comune e con insegnanti e mediatori culturali di 7 lingue diverse si sperimentano nella scuola laboratori di lingua. Il Centro Agorà partecipa a un progetto Europeo Gioventù e bambini frequentanti il centro sperimentano la progettazione partecipata di un parco giochi, strumento per sviluppare senso di appartenenza.

Nel 2005 si conclude la realizzazione, presso il Cisim (Centro Internazionale Studi per l'Insegnamento del Mosaico) con sede a Lido Adriano, di una copia de "La battaglia di Alessandro", il più celebre mosaico dell'antichità, che verrà poi collocato nella casa del Fauno a Pompei; la notizia viene riportata anche dalla stampa nazionale, associando il nome della località ad un avvenimento di natura diversa rispetto a quella dei fatti a cui solitamente viene associata. L'anno dopo tuttavia il centro, con prevalente vocazione turistica, chiude dopo circa un decennio di attività.

In occasione del bando regionale per i Contratti di Quartiere il Comune di Ravenna avvia la progettazione del nuovo Polo scolastico ed acquisisce 12 alloggi da destinare ad Edilizia Residenziale Pubblica. La nuova strumentazione urbanistica, primo fra tutti il Piano Strutturale Comunale approvato nel 2007, persegue il rafforzamento dei servizi con la realizzazione del Polo scolastico e il potenziamento del patrimonio residenziale pubblico. A tal fine il Piano individua una nuova area, sul

limite ovest del paese, a destinazione residenziale e servizi pubblici. Questa previsione coinvolge fin dalla fase di formazione dello strumento anche la proprietà dei terreni, in attuazione della Lr 20/2000, e a fronte della possibilità di realizzare una quota di edilizia libera il privato cede all'amministrazione il terreno sul quale realizzare il polo scolastico oltre alla quota di edilizia residenziale pubblica. L'intervento prevede una rifunzionalizzazione degli edifici scolastici esistenti con spazi per servizi sociali e culturali e luoghi di aggregazione (asilo, scuola materna, elementare e media, palestra, biblioteca e auditorium).

Nel 2007 Lido Adriano diventa la frazione più popolosa del Comune di Ravenna: 6.203 residenti di cui 5.060 immigrati tra cui 2.245 stranieri, pari al 36,16% della popolazione e provenienti da 51 diverse nazioni. Nel 2007 i minori sono pari al 20,6% contro il 14,55% della media comunale. I nuovi nati 0-2 sono il 4,43% contro il 2,74%. In questa fascia d'età gli stranieri sono il 51,54% contro il 15,92% dell'intero comune. Oltre alla comunità cattolica sono numerosi gli ortodossi, gli evangelici (tra i nigeriani), i Testimoni di Geova e i Musulmani. Negli ultimi anni Lido Adriano, pur consolidando la propria vocazione turistica "di fondazione" con circa 300.000 presenze turistiche annue, inizia ad assumere le caratteristiche di una comunità, superando quella dimensione di temporaneità, transitorietà e precarietà che ha caratterizzato questo luogo fino agli anni novanta: i residenti, compresi molti stranieri, acquistano casa, aumentano gli esercizi commerciali rivolti ai residenti e nascono attività commerciali ed artigianali legate alla quotidianità non stagionale e ad esigenze specifiche dei residenti (macelleria islamica, rivendite di prodotti tipici dei vari paesi). In attesa del finanziamento e costruzione del Polo scolastico un nuovo progetto è in avvio, in collaborazione tra Comune, RavennaTeatro-Teatro delle Albe, Coop.Libra e Ass. musicale "Il Lato oscuro della costa": una *Casa del*

popolo per Lido Adriano, che sorgerà nell'unico immobile di proprietà pubblica oltre la scuola, l'ex Cisim riaperto il 2 giugno 2009 per accogliere la festa della Repubblica a Lido Adriano. Per rafforzare il senso di appartenenza comunitaria ripropone il valore storico ed attuale della Casa del Popolo, luogo di ritrovo, socialità, svago, azione civile. Oltre a ospitare i servizi socio-culturali esistenti, oggi tutti locali in affitto da privati, si porrà come centro interculturale, teatrale, musicale, biblioteca, spazio dibattiti. Dopo un processo trentennale di graduale differenziazione funzionale la Casa del Popolo, pubblica e interculturale, può essere un luogo simbolo di polifunzionalità.

** Ex Assessore all'Urbanistica ed edilizia privata del Comune di Ravenna.*

***Dirigente del Servizio politiche giovanili, Pari opportunità, Volontariato, Immigrazione e Cooperazione decentrata del Comune di Ravenna.*

Provincia di Salerno

Emanuela Coppola, Fabrizia Bernasconi*



Golfo di Salerno

La proposta del Ptc della Provincia di Salerno, approvata con delibera di G.P. n. 16 del 26 gennaio 2009, ha avuto il difficile compito di tracciare le linee di sviluppo di una realtà territoriale particolarmente complessa e articolata. Quella di Salerno, con la sua estensione di circa 4.920 kmq, è, per superficie territoriale, la provincia più estesa della Campania (copre oltre un terzo del territorio regionale) e, la dodicesima provincia italiana (Istat 01.01.2009). La popolazione pari a 1.106.099 abitanti – circa un quinto della popolazione regionale – è distribuita in 158 comuni con una densità territoriale media di 225 ab./ kmq

* Redazione regionale Inu Campania

Diversi e variegati sono i paesaggi che caratterizzano le aree geografiche che la compongono e che la contraddistinguono come una delle province più *varie* d'Italia. Dalla Costiera Amalfitana - che delimita a nord il golfo di Salerno - e che è riconosciuta come Patrimonio Unesco in quanto nota come uno dei più incantevoli e unici paesaggi italiani, all'Agro Nocerino-Sarnese, area dalle forti potenzialità agronomiche geograficamente racchiusa a nord-est dai monti Picentini che la separano dalla provincia di Avellino. Dall'area urbana di Salerno alla Valle dell'Irno e i Monti Picentini. Dalla Piana del Sele, zona ad elevata produttività agricola e di forte richiamo turistico per la presenza di importanti siti archeologici quale quello di Paestum, al Cilento e al Vallo di Diano, territori in parte prevalentemente montuosi di

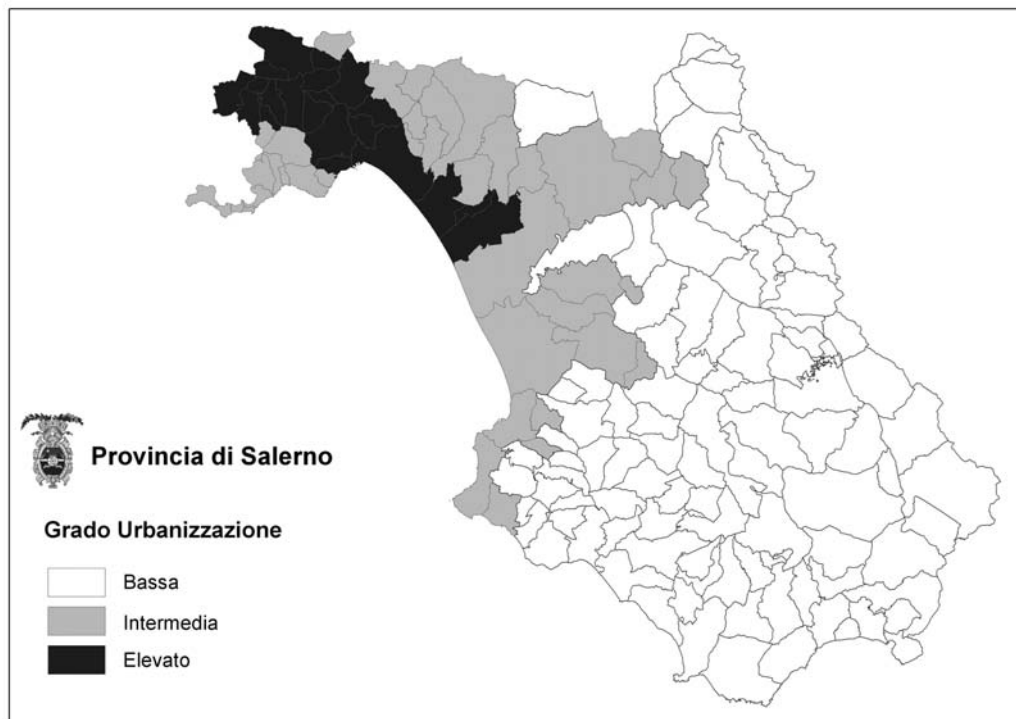
difficile accessibilità, a lungo rimasti isolati dai principali flussi di traffico, ma di grande fascino paesaggistico tanto da essere dichiarati Parco nazionale e patrimonio Unesco. Una provincia complessa ed articolata in cui sussistono condizioni di squilibrio tra un area forte (quella nord-occidentale della Costiera Amalfitana, del capoluogo e dell'agro nocerino-sarnese,) ed una debole (quella sud-orientale come quella del Cilento interno e del Vallo di Diano) che ha portato ad una elaborazione di un piano a carattere sperimentale, anche per quanto concerne la struttura, i contenuti tecnici e la gestione dei rapporti con i comuni e con gli enti di settore – come emergerà nella successiva descrizione del piano.

In questo contesto, come dichiara il prof. Alessandro Dal Piaz, coordinatore scientifico del Ptcp, è stata una sfida straordinariamente appassionante quella di misurarsi concretamente con la elaborazione di una proposta di piano per mettere a disposizione delle istituzioni uno strumento di indirizzo e coordinamento capace di accogliere le aspirazioni e le propensioni sociali, orientandole in una prospettiva integrata di tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale e paesaggistico.*

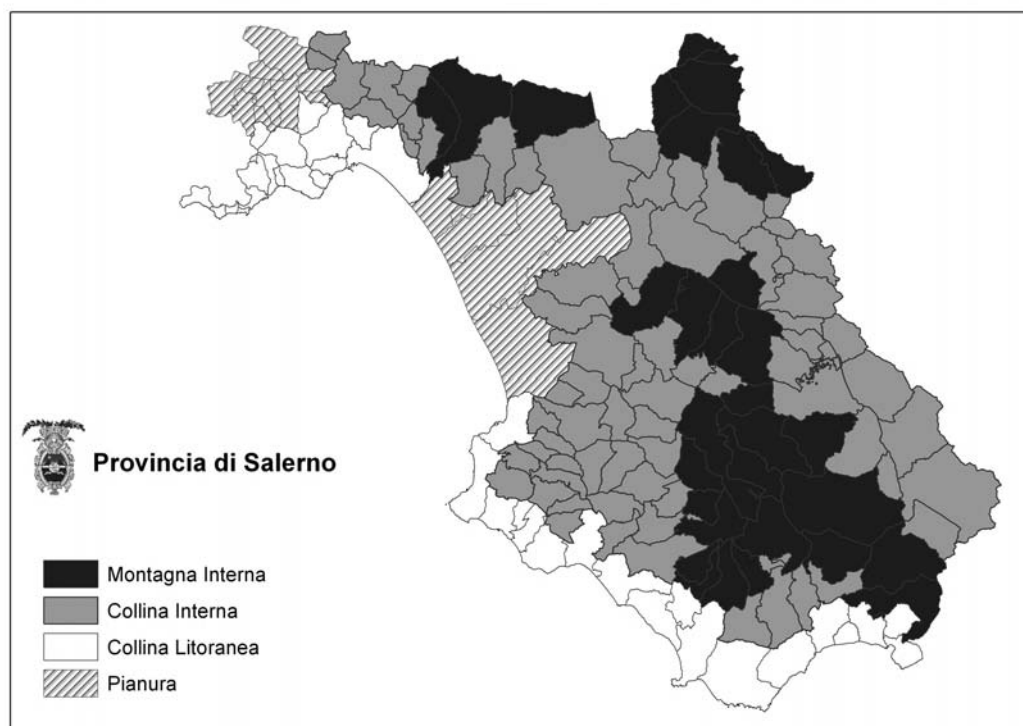
A ciò si aggiunga che il Ptcp di Salerno, come tutti piani provinciali campani già in corso di elaborazione, ha affrontato due condizioni sfavorevoli relative al contesto normativo regionale. In primo luogo, un'introduzione relativamente recente delle disposizioni legislative regionali di formazione ed approvazione dei Ptcp (Lr16/2004 -

“Norme sul governo del territorio” rispetto alla quale i PtcP in corso di elaborazione si sono dovuti adeguare) ha contribuito a ritardare, o almeno a rimodulare una diversa costruzione del piano stesso. Tra l’altro questa legge all’art. 18, recependo il disposto dell’art. 143 del Dlgs.42 del 22 gennaio 2004, sanciva la valenza e la portata del Ptcp quale piano paesaggistico. A tal riguardo tutti i piani provinciali campani, almeno quelli più avanzati, avevano nel contempo già predisposto i necessari studi e avviato in parte le intese istituzionali previste dalla legge. In secondo luogo, la recente approvazione del Piano territoriale regionale (Lr 13 del 13 ottobre 2008), attraverso il recepimento del cosiddetto Decreto Rutelli – il Dlgs. n.63 del 26 marzo 2008, recante “Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n.42, in relazione al paesaggio”-, ha provveduto alla revoca dell’attribuzione di “valore e portata di piano paesaggistico” ai piani territoriali di coordinamento provinciale lasciando ad essi un ambito di azione ai soli fini dell’attuazione della Convenzione europea del paesaggio. A tal proposito la proposta di Ptc di Salerno, - attraverso l’insieme delle analisi, interpretazioni, valutazioni ed indirizzi predisposti in coerenza con il Ptr e con le connesse Linee guida per il paesaggio -, offre sicuramente un contributo significativo per la redazione del piano paesaggistico regionale.

* Provincia di Salerno, Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Salerno, quaderno n. 4 - Proposta definitiva, 2009, p.8.



Carta grado urbanizzazione (elaborazione su dati Istat)



Grado di montanità dei Comuni

Descrizione della proposta

*Immacolata Apreda**, *Ivonne de Notaris***, *Giovanni Infante**

Caratteri e problematiche del territorio provinciale

Il territorio provinciale si caratterizza principalmente per la presenza di realtà insediative notevolmente diversificate nei caratteri organizzativi e nelle dinamiche evolutive e per la consistenza e la varietà del patrimonio paesaggistico-ambientale e storico-culturale. Persistono ancora, infatti, condizioni di squilibrio tra il settore nord-occidentale (l'area del capoluogo, della Piana sarnese-nocerina, della Costiera amalfitana) – densamente abitato ed infrastrutturato, dotato di una rete diffusa di centralità urbane e di un'articolata connotazione produttiva – e le aree interne e della costa meridionale, ove permangono condizioni di marginalità insediativa e socio-economica e diffusi fenomeni di impoverimento demografico. Ma le dinamiche degli ultimi decenni hanno introdotto alcuni elementi di novità nel quadro territoriale complessivo facendo emergere nuove direttrici di centralità territoriali ed urbane (verso l'area di Eboli-Battipaglia e verso la Valle dell'Irno) che si configurano come significative potenzialità per una riorganizzazione policentrica del sistema insediativo provinciale. Le modificazioni dell'assetto hanno tuttavia indotto elementi di criticità sia per quanto riguarda l'organizzazione insediativa, non riuscendo le nuove “polarità” ad assumere ruoli strutturanti nell'ambito delle dinamiche insediative, sia sotto il profilo paesaggistico-ambientale – principalmente con la diffusione edilizia nel territorio rurale ed una consistente edificazione (prevalentemente turistica) della costa. Pressoché integro si conserva il patrimonio paesaggistico-ambientale delle aree interne, oggetto nei tempi più recenti di politiche di tutela e

valorizzazione che disegnano un percorso di sviluppo sostenibile per l'area più svantaggiata della provincia. Il turismo, per le potenzialità connesse alla ricchezza del patrimonio naturalistico e paesaggistico (oltre al Parco nazionale del Cilento e Vallo di Diano sono presenti numerose altre aree protette) e storico-culturale (con eccellenze come Paestum, Velia, Padula), rappresenta uno degli assi portanti dei processi di sviluppo territoriale dell'intera provincia. Processi che oggi si legano anche al potenziamento dell'aeroporto di Pontecagnano ed alla realizzazione della linea ferroviaria AV/AC, alla presenza di funzioni pregiate quali l'Università, ad una diffusa distribuzione di aree industriali: risorse ed iniziative che il Ptcp mira a valorizzare ed a “mettere in rete”.

La struttura ed i principali contenuti della Proposta di Ptcp

La predisposizione della Proposta è stata orientata dall'obiettivo fondamentale di innescare concretamente processi di governo e sviluppo territoriale improntati alla sostenibilità ambientale e sociale. Condizioni preliminari per proiettare le scelte di Piano in questa prospettiva sono stati la trattazione integrata – a livello conoscitivo, interpretativo e propositivo – dei temi della tutela dell'ambiente e della valorizzazione del paesaggio, della riqualificazione e del rafforzamento del sistema insediativo ed infrastrutturale, dello sviluppo del sistema socio-economico, nonché la definizione e organizzazione dei contenuti e dell'efficacia del Piano in rapporto all'articolazione in componente strutturale e componente programmatico-operativa. Nell'ambito di questa impostazione, l'individuazione delle tematiche e del ruolo del quadro conoscitivo è stata calibrata in rapporto agli obiettivi ed all'elaborazione progressiva delle scelte progettuali, mentre nella costruzione del “progetto territoriale” complessivo si è mirato a garantire la coerente connessione dei

contenuti strategici con le disposizioni della disciplina integrata del territorio, facendo in modo che i primi trovino nella disciplina sia le regole e le condizioni sia i fattori di promozione. L'articolazione del Ptcp nelle componenti strutturale, con validità a tempo indeterminato, e programmatica, riferita a tempi brevi, predispone il piano ad una gestione coerente in rapporto alle scelte regolative e strategiche ed aperta agli aggiornamenti connessi alle dinamiche socio-economiche. Nell'ambito della componente strutturale sono infatti ricondotte quelle scelte che caratterizzeranno le politiche territoriali nel lungo periodo in quanto fanno riferimento a criteri e principi assunti quali fondamenti dell'azione di governo del territorio (tutela del patrimonio culturale, ambientale e paesaggistico; sicurezza delle comunità insediate; dotazioni infrastrutturali di base ecc.) o in quanto costituiscono il quadro di riferimento delle strategie di trasformazione territoriale dei prossimi decenni. Questa duplice caratterizzazione viene espressa distinguendo le disposizioni strutturali, che individuano le diverse componenti territoriali esplicitandone caratteri e valori e ne definiscono le modalità di uso e di manutenzione, dalle disposizioni strategiche, che delineano lo scenario futuro, realizzabile nel lungo periodo. In coerenza con le disposizioni strutturali e strategiche, la disciplina integrata del territorio¹ definisce gli indirizzi e le prescrizioni per l'assetto ambientale, insediativo e infrastrutturale che dovranno essere osservate nell'ambito della pianificazione di settore e/o comunale. Le disposizioni strutturali e la disciplina integrata definiscono, inoltre, le regole, i riferimenti e le condizioni territoriali a cui deve rapportarsi l'attuazione delle disposizioni strategiche volte al riassetto policentrico dell'organizzazione insediativa, all'integrazione e all'adeguamento del sistema infrastrutturale, al perseguimento della qualità del

paesaggio e della costruzione della rete ecologica provinciale. Significativi in tal senso sono i contenuti della disciplina integrata inerenti agli insediamenti ed al paesaggio. Ai fini della strategia di riorganizzazione policentrica del sistema insediativo provinciale, gli indirizzi del Ptcp mirano ad integrare le azioni volte all'incremento e valorizzazione delle centralità urbane e territoriali con quelle attinenti alla riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica delle aree urbanizzate. Assumendo la qualità insediativa ed il minor consumo di suolo quali principi di riferimento, il Ptcp orienta le politiche locali volte al soddisfacimento delle esigenze della popolazione residente verso azioni che prevedano prioritariamente la riqualificazione delle aree edificate degradate ed il consolidamento e l'eventuale densificazione di quelle di recente formazione parzialmente urbanizzate², delineando il quadro delle tutele e delle possibilità di trasformazione territoriale³ e definendo articolati indirizzi per incrementare la qualità funzionale, morfologica ed ambientale⁴ degli insediamenti e per migliorare la qualità dei paesaggi edificati. Per quanto concerne il paesaggio, il Ptcp procede secondo un duplice percorso: in coerenza con la Cep – in particolare per l'attenzione volta a tutto il territorio: gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani, i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, i paesaggi della vita quotidiana ed i paesaggi degradati – e con quanto dispone la Lr 13/08⁵, definisce indirizzi per la qualità del paesaggio e per la sua valorizzazione integrandoli nelle disposizioni attinenti a ciascuna componente territoriale e, in rapporto ai diversi contesti territoriali, identifica 8 tipologie generali di paesaggio – a cui viene riferita l'individuazione di 45 ambiti provinciali di paesaggio – per le quali fornisce una griglia di obiettivi ed indirizzi prevalenti. In coerenza ed attuazione delle disposizioni della componente strutturale, la componente programmatica indica gli interventi

che la Provincia si impegna ad attivare in un intervallo di tempo quinquennale, in correlazione con la programmazione finanziaria. Per essa pertanto si prevedono verifiche e rielaborazioni periodiche e modalità di attuazione aperte a pratiche di tipo concertativo-negoziale. Nella componente programmatica sono anche ricondotti quegli indirizzi e prescrizioni diretti ai comuni che si ritengono maggiormente condizionati dalla variabilità delle dinamiche territoriali e che pertanto richiedono una verifica periodica. In tale ambito viene regolamentato il dimensionamento dei piani urbanistici comunali secondo criteri di flessibilità selettiva che prevedono modalità differenziate in rapporto alle specifiche caratteristiche dei diversi contesti territoriali ed alle relative dinamiche e prospettive di sviluppo socio-economico⁶.

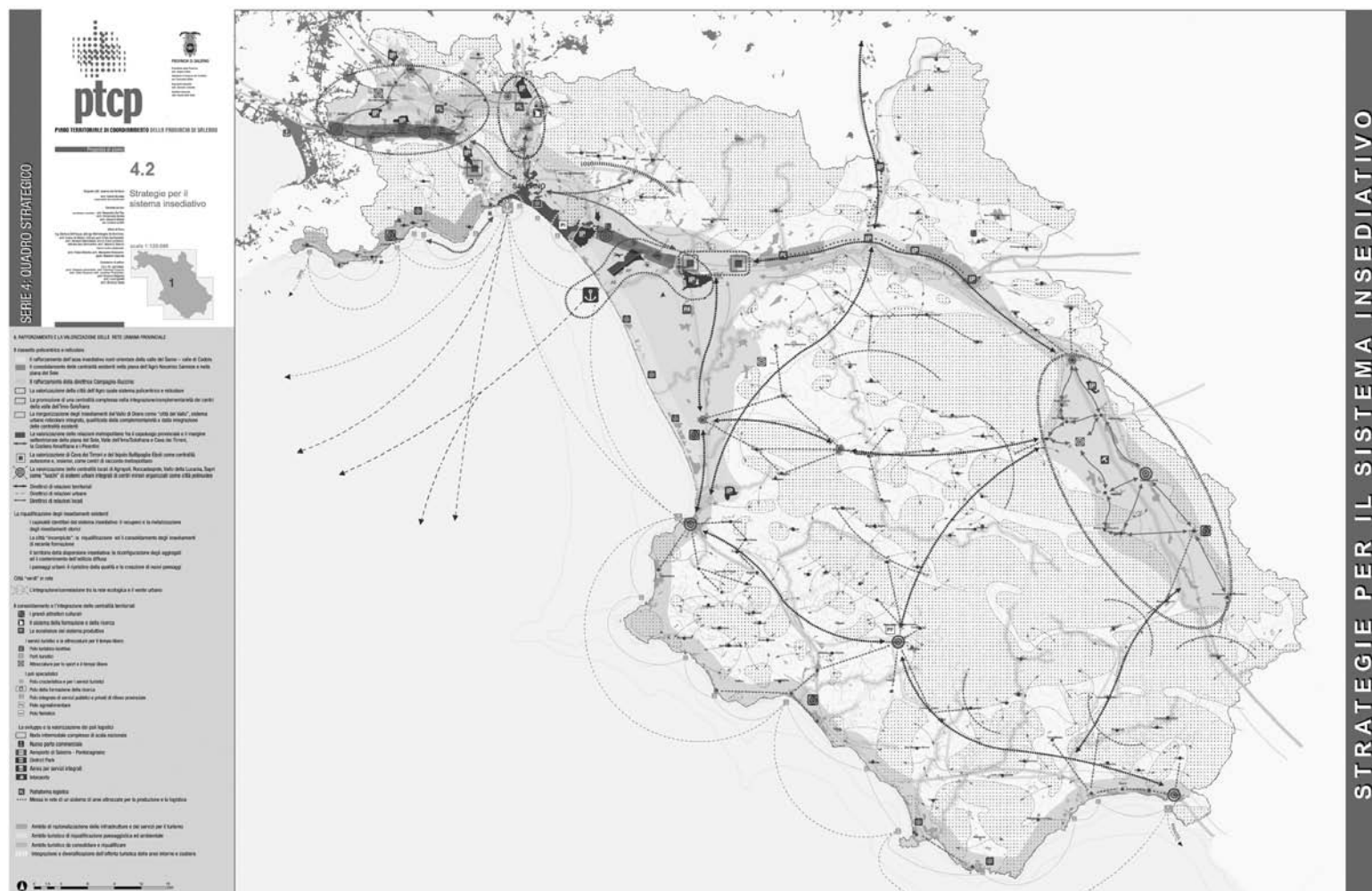
Le strategie provinciali e le strategie per le politiche locali

Le scelte progettuali della *Proposta* di Ptcp sono comunicate nell'ambito di un *quadro strategico* che propone una rappresentazione sufficientemente articolata, sia pur non esaustiva, di tutte le possibilità offerte dal piano, definendo, in termini unitari, il sistema di valori strutturanti e il quadro di scelte strategiche proposte per il territorio della provincia di Salerno.

Si è anzitutto ritenuto necessario impostare, definire e specificare per l'insieme del territorio provinciale scelte d'intervento, indirizzi di azione, normative, al fine di assicurare per l'intero territorio il perseguimento di coerenti ed equilibrate politiche territoriali di sviluppo sostenibile.

Tali scelte progettuali, per semplicità ed immediatezza comunicativa, sono proposte riprendendo la suddivisione per sistemi strutturanti ed aggregate secondo *4 macro-obiettivi dai quali derivano tutte le altre strategie di assetto e di sviluppo del territorio*: *1. la costruzione della rete ecologica provinciale ed il governo del rischio ambientale*, al fine di assicurare il

benessere e la sicurezza delle popolazioni e del territorio;
2. la riqualificazione ed il riassetto del sistema insediativo perseguendo un modello policentrico e reticolare di città, luoghi urbani, insediamenti produttivi che valorizzi il patrimonio urbanistico, ambientale e paesaggistico nel quadro di una politica di costruzione dinamica delle identità urbane;
3. la riorganizzazione del sistema della mobilità (per persone e merci) e della logistica in chiave intermodale, per garantire l'efficienza del sistema "provincia" nell'ambito di un più generale quadro nazionale, europeo ed internazionale; in quest'ottica il Ptcp persegue le interconnessioni con i "corridoi" intermodali transeuropei attraverso interventi di potenziamento infrastrutturale e di attrezzatura logistica, e, soprattutto, valorizzando il grande sviluppo nella provincia della "frontiera" fra terra e mare;
4. il perseguimento per l'intero territorio provinciale di obiettivi di qualità paesaggistica, coerentemente con le previsioni della Convenzione Europea del Paesaggio e del rinnovato quadro legislativo nazionale e regionale. Tale impostazione generale ha richiesto, al tempo stesso, di cogliere specificità e differenze, al fine di articolare azioni ed indirizzi in ciascuno degli ambiti territoriali. L'individuazione di aree subprovinciali di coordinamento delle politiche territoriali e la definizione, per essi, di sistemi integrati di indirizzi strategici, risponde, pertanto, alla necessità di costruire processi convergenti e condivisi di gestione consapevole delle traiettorie di riqualificazione dell'esistente e di promozione dello sviluppo locale, agganciati ai processi di scala più vasta dei quali le azioni locali costituiscono al tempo stesso componenti costitutive e derivazioni. Alla luce di tale assunto il Ptcp formula le proprie proposte assumendo degli ambiti territoriali le cui delimitazioni sono proposte in modo sfumato, risultando così adattabili ad ulteriori perimetrazioni



Strategia SI

di sovrasisistema o di sottosistema, da definire di volta in volta secondo criteri di flessibilità, in ragione delle differenti esigenze di pianificazione territoriale e di costruzione delle politiche pubbliche.

La valutazione ambientale strategica

Il lavoro di elaborazione del Ptcp è stato accompagnato, ed arricchito, da un'accorta attività valutativa, che ha concretamente offerto la possibilità di vagliare la fondatezza e perseguibilità degli obiettivi di pianificazione proposti per il territorio salernitano, nonché delle strategie per realizzarli, anche attraverso la ponderazione di scenari alternativi: in quest'ottica la *valutazione ambientale strategica* del piano è stata strumento prezioso di supporto tecnico-decisionale. La metodologia adottata ambiva ad

essere flessibile, di facile utilizzo, adattabile al mutare delle condizioni del contesto e capace di integrare effettivamente la Vas nel processo di Piano, così come nelle intenzioni della Direttiva comunitaria. Gli aspetti procedurali della Vas sono stati, infatti, sviluppati in modo da coincidere con i diversi stadi della procedura di formazione prevista per il Ptcp dalla legge regionale campana: ed in tal senso il "ciclo di vita" del piano è stato suddiviso in quattro fasi (*Orientamento, impostazione e prima consultazione del territorio; Elaborazione ed adozione della proposta di piano; Consultazione, adozione definitiva, approvazione e verifica di compatibilità del piano; Attuazione, gestione e monitoraggio, con eventuale ri-orientamento del piano stesso*), per ognuna delle quali sono state svolte e/o programmate tutte le

attività relative al processo integrato di pianificazione/valutazione. Per brevità di trattazione⁷, è opportuno in questa sede sottolineare tre aspetti che hanno caratterizzato il lavoro svolto:

- in primo luogo, prima della elaborazione del Rapporto Ambientale, si è deciso di sviluppare alcune *analisi di tipo qualitativo e quantitativo*, a supporto dell'intero processo di elaborazione del piano, anche come base del sistema di monitoraggio che è stato predisposto per il Ptcp e per la VAS stessa;
- strettamente relazionato al punto precedente è la *circolarità del processo di pianificazione*, perseguita attraverso la messa a punto di un sistema di monitoraggio che possa effettivamente consentire di verificare i risultati raggiunti, eventualmente apportando le necessarie modifiche, qualora tali risultati si discostino



Strategie politiche locali Tav Agro

dagli obiettivi di sostenibilità fondanti il piano stesso;
 - è necessario, infine, porre l'accento su due tipologie di attività di fondamentale importanza, sviluppate con continuità durante tutto l'iter di formazione del piano: in particolare ci riferiamo alla *costruzione (in ambiente GIS) della base di conoscenza territoriale ed ambientale ed al processo partecipativo*, che ha coinvolto istituzioni, soggetti con competenze e/o conoscenze specifiche nonché la società civile e le sue organizzazioni.

* Architetto, Componente del Comitato tecnico per la riorganizzazione del Ptcp.

** Architetto, Componente dell'Ufficio di Piano.

Note

1. La disciplina integrata, valida a tempo indeterminato, viene espressa attraverso elaborati cartografici e norme tecniche di attuazione. Nei primi si individuano e delimitano le diverse articolazioni degli spazi aperti naturali e di quelli

agricoli; degli insediamenti di interesse storico-culturale; degli insediamenti recenti prevalentemente residenziali e delle aree specialistiche; del sistema della mobilità e della logistica. Le norme definiscono gli usi e le azioni di tutela, riqualificazione e trasformazione attraverso indirizzi e prescrizioni.

2. A tali fini la disciplina integrata del territorio individua differenti tipologie di aree urbanizzate: oltre agli insediamenti storici, gli insediamenti prevalentemente consolidati, le aree di riqualificazione urbanistica e di riequilibrio ambientale e funzionale, le aree di riqualificazione urbanistica e paesaggistica, gli insediamenti specialistici (distinti per tipologia).

3. L'articolazione delle possibilità di trasformazione territoriale è correlata alle disposizioni normative, relative alla componente valida a tempo indeterminato, che definiscono criteri localizzativi per i nuovi insediamenti volti al soddisfacimento dei fabbisogni insediativi. Tali criteri fissano quattro livelli di priorità, in base ai quali vanno privilegiati il riuso delle aree e degli edifici dismessi (nel rispetto degli indirizzi e delle prescrizioni definiti dalle stesse norme), la ristrutturazione urbanistica e la densificazione delle aree edificate, la riqualificazione ed integrazione delle aree già parzialmente urbanizzate; soltanto quando venga documentata l'impossibilità di soddisfare i fabbisogni attraverso le tre precedenti modalità, il Ptcp consente di investire limitate porzioni del

territorio agricolo, nel rispetto di specifici criteri e salvaguardando le aree che il Ptcp classifica come aree agricole periurbane di salvaguardia.

4. In proposito va anche ricordato che il Ptcp, in coerenza con quanto disposto dalla Lr 16/04, definisce, nell'ambito delle disposizioni normative relative alla componente valida a tempo indeterminato, i limiti per i carichi insediativi ammissibili da osservarsi nel dimensionamento dei Piani urbanistici comunali.

5. Ai sensi della legge regionale 13/2008 il Ptcp è attuativo della Convenzione europea del paesaggio, è finalizzato alla valorizzazione paesaggistica del territorio provinciale, è redatto in coerenza con il Ptr e concorre alla definizione del piano paesaggistico che sarà redatto dalla Regione e dal Ministero.

6. Per il dimensionamento dei fabbisogni abitativi il Ptcp fissa differenti parametri in rapporto alla collocazione geografica dei Comuni, alla presenza di rischio vulcanico, al peso demografico ed ai saldi naturali e migratori, alle previsioni di rafforzamento del ruolo di centralità e stabilisce coefficienti di riduzione o incremento ai fini del contenimento dei consumi idrici e di smaltimento dei rifiuti.

7. Per approfondimenti sul lavoro svolto si rinvia alla collana dei "Quaderni del Ptcp", ed in particolare al Quaderno n.3 "Proposta preliminare" ed al Quaderno n.4 "Proposta Definitiva".

Intervista a Catello Bonadia*

a cura di Emanuela Coppola

1. La proposta di Piano territoriale di coordinamento provinciale è stata approvata con delibera di Giunta provinciale n. 16 del 26 gennaio 2009, una tappa fondamentale che condurrà al nuovo Piano provinciale. Può descrivere il processo tecnico-amministrativo di elaborazione della proposta del Ptc della Provincia di Salerno?

Il processo di elaborazione del Ptcp di Salerno ha avuto inizio a gennaio 2006 con l'insediamento del Comitato Tecnico di consulenti che supportano l'Ufficio di Piano e l'avvio di una prima fase ricognitiva e valutativa degli studi e delle elaborazioni pregresse¹, delle innovazioni del quadro normativo, dei risultati raggiunti in termini di sviluppo locale nel periodo di programmazione 2000/2006. Questa *prima fase* dell'elaborazione del nuovo Piano si è anche sovrapposta al lavoro di formazione del Piano territoriale regionale (Ptr) che ha visto la Provincia di Salerno attivamente coinvolta nel processo di comunicazione della proposta di piano e di concertazione con gli attori locali. Il risultato tangibile del lavoro elaborato tra il gennaio ed il novembre 2006 è stato raccolto in due pubblicazioni, denominate "quaderni del piano", distribuite a tutti gli attori della comunità territoriale locale, dando così inizio ad un processo di *ascolto strutturato del territorio*, attività che è proseguita durante tutto il processo di elaborazione del Piano. Per dare concretezza a tale intendimento è stata elaborata, e successivamente diffusa (nel corso di incontri, plenari, territoriali e di settore), la *proposta preliminare* di Ptcp (approvata con deliberazione di Giunta provinciale n.191 a maggio 2007), che ha posto sul tappeto, in forme ampie ed articolate, le questioni cruciali della progettazione del Piano, conservando allo stesso tempo caratteri

di generalità e margini di apertura necessari perché il dibattito potesse essere sostanziale e fertile, al fine di pervenire alla definizione di uno strumento fortemente condiviso di governo del territorio, tanto con riferimento alle "scelte", quanto agli "strumenti di gestione". A partire da tale lavoro si è quindi proceduto all'integrazione delle indagini e delle analisi del *quadro conoscitivo*, e di conseguenza ad effettuare più accurate interpretazioni e valutazioni, al fine di definire un *quadro strutturale* ed un *quadro strategico* in cui proporre le azioni e le politiche per la valorizzazione delle risorse locali e per il riassetto insediativo e infrastrutturale del territorio provinciale, garantendo al tempo stesso ed in una prospettiva di sviluppo sostenibile, il governo dell'ambiente e del paesaggio ed i necessari processi di sviluppo sociali ed economici.

Il percorso di elaborazione descritto si è concluso alla fine del 2008: la *proposta definitiva* di Piano è stata approvata con deliberazione di G.P. n.16 del 26.01.2009.

2. Il processo di pianificazione del Ptc di Salerno è stato progettato attraverso un percorso partecipato, quali sono state le tappe significative e in che modo la partecipazione ha contribuito alla costruzione del piano?

Una prima sperimentazione dell'attività di *ascolto* è stata maturata nel corso della *Conferenza di Pianificazione* finalizzata alla elaborazione e raccolta delle osservazioni alla proposta di Piano Territoriale elaborato dalla Regione Campania. Il lavoro svolto ha dato ottimi risultati. La partecipazione ai lavori della Conferenza è stata rilevante in termini di presenze e di qualità degli interventi/contributi registrati. Questa primo momento di ascolto del territorio ci ha consentito di impostare il processo di costruzione del Ptcp quale *processo di apprendimento collettivo*, attraverso il quale interpretare e contestualizzare la complessità dei fenomeni in atto, ottimizzando l'uso delle risorse

conoscitive a disposizione. In quest'ottica la Provincia di Salerno ha predisposto, da marzo 2006, uno specifico spazio web, consultabile nel sito istituzionale dell'Ente – *www.provincia.salerno.it* – ed ha promosso la nascita di una collana editoriale dedicata – *i quaderni del piano* – pubblicando finora quattro volumi ("*Verso il nuovo Piano*", "*Documento Programmatico*", "*Proposta Preliminare*", "*Proposta Definitiva*", tutti disponibili anche in formato digitale).

Il lavoro di elaborazione del piano provinciale è stato inoltre accompagnato da periodici momenti di incontro con gli attori locali, ed in particolare la *Proposta preliminare*, approvata dalla G.P. nel maggio del 2007, è stata pubblicamente presentata a tutti gli *attori del territorio*² il 10 maggio dello stesso anno, e successivamente sono stati organizzati nove incontri itineranti (per ogni sub-ambito della provincia), a copertura dell'intero territorio provinciale. Per quanto esposto in precedenza, è quindi evidente che la Provincia di Salerno ha cercato di elaborare il Ptcp di concerto con la propria comunità territoriale, affinché tutti gli attori presenti se ne sentano parte fondante e determinante. Questo lavoro va ben al di là delle "consultazioni" richieste dalla normativa vigente ed esige un impegno eccezionale che ha dato risultati importanti.

3. Nell'ambito del processo di partecipazione quale è stato il ruolo e il contributo delle amministrazioni comunali?

Le amministrazioni comunali del nostro territorio hanno mostrato grande interesse al processo in atto ed hanno risposto con precisione e consapevolezza alla sfida lanciata. L'Ente Provincia ha cercato di accompagnare questo processo nel miglior modo possibile, agendo su più piani:
- organizzando o partecipando periodicamente ad incontri pubblici (presso la sede l'Ente o presso le sedi dei Comuni che lo richiedevano): questi incontri hanno svolto la

funzione di diffusione del lavoro in essere e di confronto sulle proposte in campo e sono stati prevalentemente organizzati su base intercomunale (d'ambito), per favorire la nascita di visioni condivise e partenariati istituzionali in grado di supportarle;

- offrendo la propria disponibilità a momenti di confronto con le amministrazioni comunali impegnate nel lavoro di pianificazione (generale e/o di dettaglio), per indirizzare i processi in atto in coerenza con il lavoro di definizione del Ptcp e, al contempo, per arricchire questo stesso lavoro di contributi di conoscenza e proposte;
- ed infine sono state programmate e realizzate periodiche azioni formative rivolte agli amministratori, ai dirigenti ed ai funzionari pubblici impegnati nell'attività di gestione degli uffici urbanistici, per approfondire gli aspetti più innovativi e di complessa attuazione introdotti nel processo di pianificazione comunale dalla Lr 16/2004.

4. Quali sono state le maggiori difficoltà incontrate nella redazione di uno strumento urbanistico articolato come quello del Ptcp che delinea nuovi percorsi di sviluppo della provincia salernitana?

Posso dire che le maggiori difficoltà incontrate in corso di redazione del Piano sono state correlate alla gestione del processo di *governance* interna ed esterna all'Ente.

All'interno è stato impegnativo mobilitare tutte le strutture dell'Ente che settorialmente dovevano concorrere alla costruzione del quadro conoscitivo ed interpretativo del Piano, ma i risultati ottenuti progressivamente hanno incoraggiato a consolidare una nuova modalità di lavoro intersettoriale.

All'esterno, come si diceva in precedenza, si è cercato di portare avanti il lavoro di redazione del Ptcp con attenzione ai processi di pianificazione comunale avviati in contemporanea, dando vita ad una fertile collaborazione tra Provincia e Comuni.

Con l'entrata in vigore della legge

regionale 16/2004 la Provincia ha infatti acquisito maggiore protagonismo nel coordinamento ed armonizzazione dell'azione degli enti locali in materia di pianificazione comunale ma, per attuare un efficace modello di cooperazione istituzionale e co-pianificazione è necessario condividere conoscenze e confrontarsi sulla coerenza delle scelte alle diverse scale territoriali: in tal senso l'attività di accompagnamento del nostro Ente si esplica anche attraverso un quotidiano confronto tra la nostra progettualità di area vasta e la progettualità di maggior dettaglio a scala comunale, nella verifica dei Piani comunali in fase di redazione, e quindi a monte del processo valutativo finalizzato all'approvazione dei Puc. Questa attività ha significativamente arricchito il nostro piano provinciale con elementi di dettaglio propri del livello comunale ed ha contribuito ad inquadrare alcune tematiche locali in un più ampio disegno territoriale, con benefici per la fattibilità e la coerenza di alcune scelte progettuali.

In definitiva, questo modo di lavorare, di certo più complesso della tradizionale attività burocratica di un Ente sovra-ordinato, può garantire, a nostro avviso, una maggiore coerenza degli strumenti di governo per il territorio ed una migliore valutazione di congruenza tra piani/progetti e sistema ecologico, paesaggistico-ambientale e socio-economico.

5. A seguito degli ultimi orientamenti normativi che hanno attribuito la titolarità della pianificazione paesaggistica alla regione e al Ministero competente, in che modo è stata ri-orientata l'elaborazione del Ptcp relativamente alla disciplina paesaggistica?

La Regione, con la Lr 13/08 di approvazione del Piano territoriale regionale, ha revocato di fatto l'attribuzione, disposta dalla Lr 16/04, di "valore e portata di piano paesaggistico" al Ptcp, prevedendo tuttavia che esso concorra al processo di pianificazione paesaggistica. Il Ptcp della provincia di Salerno è stato quindi predisposto in maniera

tale da svolgere il ruolo che le nuove disposizioni regionali gli hanno conferito in materia: essere attuativo della Convenzione europea del paesaggio e finalizzato alla valorizzazione paesaggistica dell'intero territorio, nonché, redatto in coerenza con il Ptr, concorrere alla definizione del piano paesaggistico che sarà redatto dalla Regione congiuntamente con il Ministero. Infatti la Proposta di piano:

- assicura una coerente applicazione dei principi e delle linee di indirizzo della Cep in quanto la costruzione del quadro conoscitivo, interpretativo, strategico e la definizione della disciplina integrata del territorio è stata effettuata considerando per tutto il territorio e per tutte le sue diverse componenti anche i temi attinenti al paesaggio;

- propone indirizzi per la valorizzazione del paesaggio articolandoli in rapporto alle caratteristiche ambientali, socio-economiche, insediative dei differenti contesti territoriali ed alle relative prospettive di sviluppo;

- offre un contributo significativo ai fini della redazione del piano paesaggistico con l'insieme delle analisi, interpretazioni, valutazioni ed indirizzi predisposti in coerenza con il Ptr e con le connesse Linee guida per il paesaggio.

* *Dirigente C.d.R. Governo del Territorio.*

Note

1. Ci si riferisce al Ptc della Provincia di Salerno, adottato con delibera di C.P. n.145 del 18/12/2001, ed elaborato sulla base delle indicazioni normative della legge n.142/90 (come modificata dal D.Lgs. 267/00) ma in assenza di specifici riferimenti regionali. Il procedimento di formazione di tale Piano ha seguito il suo corso sino al marzo 2004, senza di fatto concludersi in ragione della emanazione della nuova norma regionale in materia di governo del territorio (Lr 16 del 28.12.04) che ha definitivamente disciplinato i contenuti ed il procedimento di formazione del piano territoriale di coordinamento provinciale.

2. 158 Comuni; 12 Comunità Montane; circa 35 enti ed istituzioni tra i quali le Soprintendenze, le Autorità di Bacino e gli enti responsabili delle aree protette; tutti i soggetti gestori della programmazione negoziata; circa 35 associazioni sociali, culturali e ambientaliste; circa 30 soggetti tra ordini professionali, associazioni di categoria e sindacali.

una finestra su: Marsiglia

a cura di Marco Cremaschi

Marsiglia convive con due immagini opposte: la metropoli moderna accanto alla città decadente del porto e del passato coloniale; un quarto della popolazione escluso dallo sviluppo, insieme alla capacità far interagire attori e territori. Nel corso del Novecento, la città ha affrontato l'immigrazione, la criminalità organizzata – oggi molto ridimensionata – e la crisi dell'industria, con conseguente alta disoccupazione, difficile integrazione sociale e tensioni sociali. Nell'ampio dispositivo strategico per la città, l'esperienza delle Zone franche urbane illustra limiti e possibilità delle politiche di rigenerazione. Un equivoco principale accompagna da tempo questo strumento: contrariamente a quanto pretende, non c'è nessun automatismo tra riduzione delle tasse e incremento dell'occupazione. Se tutti i tentativi di 'liberalizzare' la crescita sono falliti, forse va ripensato il problema della regolazione urbana, e va meglio compresa la domanda di nuove forme di regolazione.

Marsiglia e la Zona Franca Urbana

Anna Paola Di Risio*

Un forte intervento pubblico, accompagnato da cospicui capitali privati, ha avviato il processo di riconversione industriale e 'riportato Marsiglia all'interno della Francia'. Il TGV, la Coppa del mondo di calcio, la riuscita di nuove attività economiche e una buona amministrazione comunale (dopo una lunga storia di clientelismo) hanno segnato la ripresa economica nella seconda metà degli anni Novanta. La città sta attraversando oggi un periodo di rinascita economica, alla ricerca di un più significativo ruolo internazionale quale perno tra l'Europa e il Mediterraneo.

Marsiglia è un grande centro industriale e terziario di circa 800 mila abitanti, 1,3 milioni se si considera l'area metropolitana. Importante porto del Mediterraneo e città industriale di media grandezza, nel secondo dopoguerra diventa una metropoli. Da un punto di vista amministrativo la città è divisa in 16 *arrondissements*, che raggruppano 111 quartieri. E' possibile individuare quattro zone di riferimento: il Centro, l'area delle grandi trasformazioni; il Sud, la parte più ricca della città; l'Est, il territorio della riconversione della grande industria e il Nord, con i quartieri dei *grands ensembles* e del disagio sociale.

L'intera Marsiglia tra il 1960 e il 1980 ha subito un significativo depauperamento dell'industria in favore

delle zone più interne, inizialmente in direzione dell'Etang de Berre, poi verso Aix, Aubagne e Gèmenos, città che oggi appartengono alla regione metropolitana marsigliese. La riconversione in atto verso un'economia terziaria, che ha interessato anche le aree in questione, è stata parziale: permangono attività industriali, soprattutto nei settori più tradizionali, agroalimentare e chimico. Ma il Nord e il Sud della città non sembrano appartenere alla stessa città. La scelta di costruire il porto commerciale sulla costa Nord ha contribuito nel 1844 a opporre due territori: il Nord, industriale e popolare al Sud, residenziale e borghese.

Le Zfu di Marsiglia

Le Zfu a Marsiglia hanno investito zone di grande disagio sociale ma, allo stesso tempo, caratterizzate da un dinamismo economico *in fieri*. Si tratta anche di aree strategiche per posizione e disponibilità di spazi. Le due Zfu marsigliesi sono state infatti inserite in un pacchetto di interventi dichiaratamente sperimentale (per es.: 'Marseille nord, laboratoire anti-galère') che prevede, oltre alle misure per l'occupazione e la creazione d'impresa, anche azioni di sostegno sociale e alcuni interventi infrastrutturali, di piccola e media scala, sul tessuto edilizio.

Le grandi trasformazioni immobiliari, e i grandi progetti urbani, stanno avvenendo in altre aree della città, in particolare nel centro e sulla costa nord, l'Euroméditerranée¹, operazione di sviluppo urbano d'interesse nazionale.



Le torri alla periferia di Marsiglia

Nel 1996, all'interno del Patto per la rinascita della città, progetto parallelo a *Euromediterrannée*, è stata decisa la delimitazione di una prima ZFU, nella zona del Nord Littoral, nel 15° e 16° arrondissements. Nel 2004 ne è stata aggiunta una seconda, nel 14° e 15° Sud. L'area prescelta per il primo esperimento, situata tra il centro della città e i quartieri Nord, è caratterizzata da un tessuto misto, all'interno del quale si alternano villaggi tradizionali (St. André, St. Henri, St. Antoine) e alloggi popolari (logements collectifs de la Bricarde, La Castellane, Plan d'Aou), e aree specifiche per la localizzazione delle imprese (Parc d'activité de Saumaty-Séon).

La seconda Zfu è vicina alla prima ed ha un tessuto molto simile, ma risulta meno compatta, le aree delimitate (La Delorme, Saint Joseph, Les Arnavaux, Sainte Marthe, Saint Barthélémy, Bon secours, le Canet, la Cabucelle) non sono strettamente contigue, con aree industriali (in uso, dismesse o già in riconversione) e buona disponibilità di terreni per nuovi insediamenti. I quartieri delle due Zfu hanno una storia simile: un'industrializzazione massiccia nel XIX secolo, con la localizzazione di grandi e piccole

fabbriche legate ai traffici del vicino porto (ma anche industria meccanica, chimica e navale) e alloggi modesti per la classe operaia. Nel XX secolo sono a poco a poco scomparse alcune attività, mentre altre si sono trasferite verso Fos-sur-Mer (ad ovest, nuovi bacini portuali).

Nei quartieri delle zone franche la composizione del tessuto economico sembra più variegato, con una presenza dell'industria ancora significativa (soprattutto agroalimentare), il settore dei servizi in aumento, soprattutto servizi sociali e alla persona, il grande commercio ormai assestato sul territorio (nel 1999 è stato inaugurato, proprio tra il 16° e il 14°, il più grande centro commerciale della città, il Centre Commercial Grand Littoral e, al bordo della seconda zona franca, è situato il principale Mercato alimentare all'ingrosso del Sud della Francia. I quartieri interessati hanno un popolazione di circa 150mila abitanti, il 18% della città, in calo continuo dal 1975, bassi livelli di reddito, 16.000 disoccupati (tutti i quartieri nord), di cui l'83% senza alcun diploma, poco qualificati per accedere all'offerta di un polo economico in crescita. Negli anni sessanta, la crescita della

popolazione dovuta ai flussi migratori provenienti dal Nord Africa, ha portato ad un'edificazione intensiva che si è inserita indiscriminatamente in mezzo ai villaggi tradizionali. Rapidamente degradati, questi quartieri (quelli inseriti, solo in parte, nelle Zfu sono: Delorme, St. Joseph, St. Antoine e St. André) accolgono oggi una popolazione che vive principalmente di sussidi sociali. Gli abitanti, sensibilmente più giovani del resto della città, sono poco qualificati e non hanno accesso al circuito economico creato dalle nuove tipologie di impresa.

Le due zone franche di Marsiglia presentano però problematiche fondiarie e immobiliari totalmente differenti.

La prima ha beneficiato di una disponibilità fondiaria importante, la ZAC Saumaty-Séon. Il suo successo ha permesso l'installazione di 1.500 imprese. Attualmente i programmi non prevedono insediamenti così significativi, ma nel 2005 e 2006 sono stati realizzati altri 7 mila mq., e altri 15 mila mq. saranno realizzati entro il 2008.

La seconda zona franca offre poche disponibilità fondiarie per accogliere nuovi programmi immobiliari rispetto alla prima. Parte della soluzione al problema è venuta dai proprietari privati che hanno deciso di investire fortemente sul territorio. Hanno infatti trovato attraverso i partner istituzionali della Zfu, gli aiuti e i metodi (sostegno alla costruzione del dossier di urbanistica, permesso di costruire, aiuto alla commercializzazione...) per sviluppare un'offerta immobiliare, spesso di buon livello qualitativo. Nel 2005-2006 sono stati messi a disposizione delle imprese circa 20 mila mq. e più di 35 mila mq. saranno disponibili entro la fine del 2008. L'estensione di questa seconda zona franca su soli 20 ettari ha permesso la creazione di 89 mila mq. di superficie, vecchia e nuova, per attività e uffici. In totale, tra il 2005 e il 2008, nelle due Zfu saranno realizzati o riqualificati 165 mila mq. di superficie destinata alle nuove imprese².

Lo sfondo strategico

Il successo delle Zfu a Marsiglia è da inquadrare in un contesto di interventi

così ampio – si dice che a Marsiglia siano state sperimentate tutte le tipologie di sostegno socio-economico possibili da parte dello Stato, anche con ingenti capitali³ – che non permette di estrapolare e valutare indipendentemente gli effetti del solo strumento finanziario delle Zfu. D'altronde sembra possibile desumere, considerati anche altri casi di successo (Lille), che tali forme di sostegno all'occupazione e alla formazione d'impresa, come la fiscalità di vantaggio, abbiano dei riscontri positivi se accompagnati da una strategia di azione sul territorio bersaglio. Un altro fattore essenziale da considerare nella valutazione è quello della tipologia di area selezionata. A Marsiglia, ma non solo (se escludiamo l'Ariane di Nizza, dove gli effetti della politica sono quasi inesistenti), le aree prescelte sono cruciali per lo sviluppo economico della città. Si tratta di quartieri degradati, nei quali la componente del disagio sociale è molto sentita, ma anche di aree a grande valenza economica. Sono collocate nella prima cintura, a ridosso del centro, dove l'appetibilità delle aree è elevata, considerata la buona l'accessibilità (sono collocate anche sulla direttrice dell'aeroporto, a 15 min. rispettivamente

da questo e 5 min. dalla alla stazione del TGV, e sono attraversate dalle due principali arterie autostradali della città) e i costi relativamente bassi, rispetto al centro città vero e proprio, o alle aree di grande trasformazione con quelle dell'Euromediterranée.

In molte metropoli contemporanee le aree più vitali, investite da un processo di trasformazione endogeno, hanno proprio le caratteristiche delle zone franche marsigliesi.

In un'intervista al direttore della BI Networks, concessionaria del gruppo americano Xerox, tra le prime a scegliere di posizionarsi nella zona franca del Nord Littoral, si evince che la scelta localizzativa sia stata effettuata in precedenza e indipendentemente dalla Zfu, per gli effettivi vantaggi delle aree in questione e che, anzi, il dispositivo di aiuto, considerate le complicazioni e lungaggini burocratiche nei primi anni di azione, aveva addirittura avuto un effetto deterrente.

Altro fattore da considerare è quindi l'importanza delle forme di accompagnamento della politica: non esistono automatismi in queste tipologie di intervento sul territorio. Non bastano il clamore e il gioco politico suscitati a livello locale, nel lancio del dispositivo, per attivarne la domanda. La capacità di

gestione delle Zfu, non necessariamente e solo pubblica, può decretarne il successo o meno.

Innanzitutto la complessità del dispositivo di esonero fiscale (tasse diverse, di competenza di organismi diversi) genera complicanze burocratiche, che andrebbero affrontate in primis, per evitare un effetto negativo a politica avviata, come è avvenuto, seppure parzialmente, in Francia. Il primo livello di assistenza riguarda quindi la semplificazione dell'accesso all'aiuto e va affrontato a livello centrale.

Un primo bilancio

Il bilancio delle Zfu a Marsiglia, a dieci anni dall'attivazione dello strumento finanziario, è abbastanza positivo. Nella prima Zfu, il numero di stabilimenti si è triplicato in nove anni, sono stati creati più di 8 mila nuovi impieghi e si è costituito un nuovo mercato immobiliare d'impresa. L'effetto più rilevante è stato quello di agire sulle attività economiche di prossimità, che era anche l'obiettivo primario dello strumento messo in atto.

Hanno quindi beneficiato del dispositivo soprattutto le micro-imprese: il 60% delle imprese è unipersonale, circa il 30% ha assunto da 2 a 9 dipendenti, il rimanente 10% da 10 e 49 unità. Il 40% dei posti di lavoro è di nuova creazione; il 30% dei nuovi posti di lavoro è stato destinato agli abitanti del Nord Littoral. L'effetto sull'occupazione non è così rilevante come l'aumento delle attività. In realtà il dispositivo, per come è costruito, è rivolto più alle imprese che all'occupabilità. Solo come termine di paragone e con le ovvie differenze, nei primi tre anni di azione del dispositivo sono stati creati circa 1700 nuovi posti di lavoro – di cui solo il 20% tra gli abitanti dei quartieri interessati – che corrispondono esattamente alle unità di personale assunte in due mesi nel Centro Commerciale Grand Littoral, inaugurato a fine anni '90, che, tenendo fede ad un contratto con la municipalità di Marsiglia, ha dovuto assumere il 30% del personale nel quartiere in cui si è collocato.

Nella zona franca di recente costituzione, da gennaio 2004 a gennaio



Panoramica su Marsiglia nord

2006, il numero di unità locali è passato da 1625 a 1983, con una crescita del 22% e 1295 nuovi posti di lavoro.

Nelle aree interessate si avverte complessivamente il processo di trasformazione in atto.

Secondo una ricerca realizzata per l'Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise, sull'economia marsigliese, il Nord tira l'attività economica della città con un tasso di creazione d'impresa del 4.1%, che sale a 4.5% con l'Euroméditerranée, mentre il resto del comune resta al 2,2%. Il numero di persone in cerca di occupazione, tra il 1997 e il 2002, è diminuito del 35% nell'area Centro Nord, contro un 20% del resto della città.

Dal 1999 ad oggi, il tasso di attività è aumentato del 9.4%, in particolare del 117% nella zona franca del Nord-Littoral, del 20.5% nell'Euroméditerranée, del 12.6% nella Vallée de l'Huveanne (nella zona Est, principale area industriale della città, dai memorabili conflitti sociali, considerata il triangolo d'oro dell'industria marsigliese negli anni settanta, oggi in riconversione terziaria, con un buon ritmo di crescita ma pochi terreni disponibili).

Note

1. Euroméditerranée è un grande progetto di sviluppo urbano (3 mld Euro di investimenti pubblici e privati), che ha l'obiettivo primario di realizzare il più grande centro terziario del Sud della Francia e dell'area mediterranea, destinato principalmente alla localizzazione di grandi imprese di servizi per il commercio internazionale, le attività finanziarie e le telecomunicazioni. Dal 1995 al 2006 sono stati creati 6.800 nuovi posti di lavoro e 725 imprese, il tasso di coloro che cercano lavoro, nell'area interessata, è diminuito del 22% tra il 2000 e il 2004.

2. Per un termine di confronto, nel progetto Euroméditerranée è prevista la realizzazione di 1,2 milioni di mq. di uffici e commercio.

3. Dagli anni Ottanta ad oggi si stima che questi quartieri, oggetto della politique de la ville, abbiano beneficiato di 'sostegni' per un totale di 100 mln di euro l'anno.

Leggere di Zone Franche

di A. P. D. R.

Le Zone Franche Urbane sono uno strumento recentemente approvato in Italia e largamente sperimentato in Francia. In particolare a Marsiglia l'applicazione è stata istruttiva. L'aspetto caratteristico è la definizione di benefici, soprattutto fiscali, limitati alle imprese comprese in determinati quartieri o aree. Sia in Gran Bretagna che negli Stati Uniti sono stati sperimentati strumenti simili in precedenza, con una certa varietà di riferimenti.

Nel 1978, l'introduzione delle Enterprise zones nel Regno Unito, su aree estese fino a 300 ha, mirava soprattutto a favorire le imprese, attraendole con riduzioni fiscali. Il presupposto era tipicamente liberista: liberare gli imprenditori dai lacci e laccioli avrebbe riportate le aree industriali dismesse a piena valorizzazione, laddove i programmi pubblici avevano fallito. L'esempio più clamoroso, non certo un successo date le premesse, è stata la realizzazione dei Docklands a Londra.

Negli Stati Uniti, un primo programma degli anni Novanta è stato promosso dagli Stati ricorrendo sia ad incentivi che a riduzioni d'imposta.

Successivamente, il programma è stato

ripreso a livello federale accentuando il carattere sociale e insistendo sugli aspetti di occupabilità piuttosto che di imprese, accentuando prima le riduzioni fiscali, poi estendole anche alle tasse locali, immobiliari e ai contributi sociali. Le 9 "empowerment zones" (6 urbane, 3 rurali) e delle 95 'enterprise communities' sono molto variegato in dimensione e taglia (da 50 a 200 mila persone in città).

Le aree sono scelte in base a precisi indicatori di povertà. I fondi sostengono iniziative di job training, educazione, housing, e servizi sociali.

In Francia, le Zones Franques Urbaines, hanno riguardato nel complesso mezzo milione di persone. Tra i criteri per la selezione delle Zfu figurava un limite di popolazione (non meno di 10 mila abitanti); un livello di disoccupazione superiore del 25% a quello nazionale; la presenza di popolazione con meno di 25 anni pari almeno al 36%; una proporzione di giovani senza qualificazione professionale superiore al dato nazionale del 29%; una misura infine del potenziale economico procapite. Al termine del processo, è stato verificato che nelle Zfu prescelte insisteva un tasso di disoccupazione pari al doppio della media nazionale, la metà della popolazione sotto i 25 anni, e quasi un giovane su due privo di qualificazione professionale.

Il principale beneficio delle Zfu è l'esenzione dalla tassa locale sulle



Ingresso alla ZFU



Parte della ZFU

imprese, che essendo applicata localmente crea una forte concorrenza tra comuni ricchi e poveri. Inoltre, sono previste riduzioni dalle imposte sugli utili, immobiliari, nonché dai contributi sociali. Gli incentivi comunque devono comportare che i posti di lavoro siano rivolti ai residenti locali almeno nella misura del 20%.

In Francia, la valutazione del dispositivo (Buguet 1999) ha evidenziato l'esigenza di un programma di azione e accompagnamento, condotto parallelamente dallo Stato e dalle collettività locali, con i seguenti obiettivi: favorire l'attrattività per l'impresa attraverso disponibilità di immobili, di trasporti, di servizi e accesso facilitato al credito; facilitare l'incontro tra domanda e offerta con 'borse del lavoro', agenzie per l'occupazione, azioni di rafforzamento dell'accompagnamento alla domanda - sul modello di successo sperimentato a Lille dal Club d'entreprises FACE - e percorsi di formazione strettamente adattati alle esigenze locali. A Marsiglia il dispositivo di accompagnamento è molto articolato e investe diversi livelli di governo.

Innanzitutto, a livello centrale, esiste un protocollo di assistenza tecnica tra DIV e CDC (Cassa Depositi e prestiti), 40 milioni di euro per il periodo 2004-2008, articolato su tre assi di intervento

principali: la mobilitazione dei professionisti dell'accompagnamento e del finanziamento alle imprese; il miglioramento dei servizi alle imprese e l'accesso privilegiato al credito bancario; la costituzione di un'offerta immobiliare specifica per imprese molto piccole e/o artigianali.

La *Chambre de Commerce*, sia a livello nazionale che locale, e l'*ANPE* sono state punto di riferimento essenziale per l'attuazione del dispositivo. Le associazioni d'impresa, già molto strutturate sul territorio che ha un forte partenariato economico, hanno perlomeno favorito l'accesso alle informazioni. In ultimo, sono nate, grazie al dispositivo e favorite da questo, una serie di piccole aziende locali come quelle di lavoro temporaneo, di formazione, o altre attività con fini sociali, che hanno aiutato il processo di attuazione.

L'esperienza di Marsiglia mette in luce anche i limiti di queste politiche per i quartieri difficili: i dispositivi di intervento spesso si sovrappongono senza validi criteri di scelta e i risultati non sono paragonabili ai costi sostenuti; le aree di maggiore disagio sono quasi sempre escluse dalle politiche (vedi Urban).

Inoltre, gli eccessivi limiti, spesso collegati alle politiche sperimentali,

appesantiscono il processo di attuazione e indeboliscono anche le migliori operazioni. Per esempio l'Ecole de la deuxième chance è rivolta solo ai giovani compresi tra 18 e 21 anni e anche i criteri di selezione delle zone franche e le modalità di accesso all'aiuto sono discutibili e non privi di inutili limitazioni, che ne diminuiscono l'efficacia. Nonostante queste perplessità, attualmente le imprese non si localizzano nella Zfu di Marsiglia (la prima), ma in un quartiere che in questi anni è diventato un'area di attività economica come le altre.

Anche a Roubaix (Lille), nel Nord della Francia (Colomb 2006), tutte le azioni hanno concertato sforzi in comune al fine di massimizzare i benefici in termini di impiego locale, cioè per i residenti, fin dalle prime fasi di realizzazione del progetto. Questo aspetto è considerato fondamentale rispetto ai benefici che ci si aspetta derivare dalla conclusione del progetto. Insomma, sono state privilegiate il lato delle iniziative che innesta i progetti nella fase di montaggio, rispetto agli eventuali automatismi 'a scendere'. A questo scopo, sono stati utilizzati una vasta gamma di strumenti, dall'offerta di impiego pubblico o semipubblico (come per esempio le nuove istituzioni culturali), a posti di lavoro negoziati con investitori privati, come pure iniziative di formazione e qualificazione professionale. Anche le iniziative sul patrimonio abitativo sono state utilizzate come occasione per sollecitare i residenti alla partecipazione ai programmi sull'impiego.

* Consulente MISE nel 2007 per l'attuazione delle Zone Franche Urbaine in Italia

Bibliografia

- Colomb, C. & URBED London (2006), *Making Connections: Transforming People and Places in Europe*, J. Rowntree Foundation.
- Peraldi M., 1999, "Marseille: réseaux migrants transfrontaliers, place marchande et économie de bazar", *Cultures & Conflits*, 33-34.
- Buguet, B. (1999) Evaluation du dispositif zones franches urbaine et zones de redynamisation urbaines, *Inspection Generale des Affaires Sociales*, Volume 2, January, Paris.
- Green H., Trache H., Blanchard D., 2001, "An Experiment in French Urban Policy: Evaluation and Reflection on the Implementation of the Zones Franches Urbaines", *Planning Theory & Practice*, 2, 1, apr., p. 53 - 66.
- Viard J., 1994, (a cura di), *Marseille, la métropole inachevée*, La Tour d'Aigues, ed. de l'Aube.

L'amnesia delle politiche centrali

di A. P. Di Risio

Approfittando di un suo passaggio al Dipartimento di Studi Urbani dell'Università Roma Tre, abbiamo incontrato Michel Péraldi, ora al Centre Berque di Rabat, protagonista delle prime iniziative nei quartieri di Marsiglia, e gli abbiamo posto alcune domande.

Quale ruolo hai giocato nelle iniziative per i quartieri di Marsiglia?

Ho lavorato a Marsiglia dal 1975 al 1988; abbiamo diretto il programma di rinnovamento. Abbiamo lavorato su delle parti di città che chiamavamo perdute per due ragioni: perché erano lontane dal centro della città e perché completamente al di fuori del circuito urbano e politico tradizionale.

Eravamo un gruppo di sociologi piuttosto di sinistra che si è avvicinato a queste città con un punto di vista e una posizione contemporaneamente militante e intellettuale di scoperta di un altro modo di rapportarsi al proletariato, alla classe popolare e alla classe operaia che all'epoca stava ancora cercando di liberarsi dalla condizione operaia. Quindi cercavamo un nuovo tipo di rapporto militante politico con queste categorie sociali e, dal lato intellettuale, un altro modo di pensare la città che non fosse quello del centro e dei monumenti, che non fosse quello della pianificazione nel senso tecnocratico della parola.

Quali obiettivi e strumenti erano disponibili allora?

Abbiamo cominciato a lavorare su queste città, e senza nessuna vanità, possiamo dire che nel 1975, avevamo inventato le politiche urbane. Abbiamo inventato due cose molto semplici: per primo, abbiamo inventato la concertazione, la partecipazione degli abitanti al programma di rinnovamento. Questa idea, che all'epoca era fondativa, voleva rendere dignitosa la situazione delle popolazioni che vivevano in questi quartieri attraverso la ristrutturazione

dello spazio. Era un'idea molto semplice, legata all'architettura, molto bella e nobile, su cui noi abbiamo basato il lavoro che abbiamo fatto su questa città. Negli anni 80 abbiamo dunque condotto queste politiche di sperimentazione abbiamo esplorato la città in maniera differente e abbiamo seguito il percorso di un certo numero di attori sociali. Come antropologo penso che gli attori siano sempre il punto di partenza, dal quale pensiamo le cose, gli attori, le azioni, le interazioni sono le cose da cui partiamo per pensare la città e le azioni e i rapporti sociali.

Che tipo di quartieri e situazione avete incontrato?

Per esempio quello che a oggi si chiama il *Marché aux Puces* di Marsiglia, che non è un mercatino delle pulci inteso all'italiana, ma è un luogo di commercio molto attivo e intenso. Vi trovammo tutta una serie di attività del commercio quotidiano (legumi, mobili, vestiti usati ecc.). Nel 1988, il direttore del mercato delle pulci, che è colui che organizza questo luogo, mi disse che era a conoscenza del fatto che c'erano delle politiche urbane nei quartieri attorno al mercato, nel 15mo *arrondissement* e che sarebbe stato felice di incontrare le persone che attuavano queste politiche per parlarne. Mi organizzai per parlare con il capo-progetto delle politiche urbane e lo condussi dal direttore del mercato. Ma il rapporto fu subito invertito: il direttore del mercato chiese al capo-progetto cosa poteva fare per lui, destabilizzando molto chi era abituato a fare richieste piuttosto che sentirsele rivolgere. In questa situazione ribaltata evidentemente il discorso era già concluso prima di iniziare, siamo andati a mangiare qualcosa e bere un caffè, a questo punto non ci fu più bisogno che il capo del progetto rincontrasse il direttore del mercato e il direttore del mercato non ebbe più a che fare con politiche.

Che insegna questa situazione?

Questo aneddoto spiega bene la schizofrenia della città, le logiche che lavorano in questi quartieri, che sono

da un lato logiche di ricollocazione del dibattito sociale e del dibattito politico; e dall'altro qualche cosa che è il contrario, attraverso le pratiche commerciali e attraverso anche dei traffici, che sono spesso traffici illegali e pericolosi (come traffici di droga, armi ecc., ma anche legale: legumi vestiti usati ecc.). Si ha una delocalizzazione della città e qualche cosa che è insito nelle caratteristiche di questa popolazione, lo stesso gruppo sociale, migranti, algerini, marocchini, tunisini, africani, che li iscrive in uno spazio tanto globale che in qualche modo esaspera la città politica in Francia, tanto oggi quanto ieri.

In conclusione?

Perché si dimenticano le esperienze personali, da trent'anni rifacciamo esattamente le stesse cose. Ogni sei mesi nei quartieri difficili si ricomincia, senza alcuna misura coerente di istituzionalizzazione dei programmi già realizzati. Si vive sempre in una sensazione di deficit politico, e in un rapporto personale con i poveri, il proletariato, gli immigrati ecc. Prevale perciò una logica di ricollocazione di chi parla di cittadinanza e di correzione del deficit strutturale e sociale. Con un fondo di ironia, possiamo dire che -da allora- le politiche urbane in Francia poggiano in qualche modo sull'amnesia: reinventano ogni sei mesi le condizioni della sperimentazione sociale.

Consumo di suolo e fiscalità locale

Fabio Minucci*

La crescita delle aree urbane in Italia e nel mondo non sembra arrestarsi, anche là dove la popolazione non cresce, facendo registrare un uso sempre più estensivo dello spazio, la perdita dei confini delle città, la progressiva formazione di un magma di aree edificate, una crescente quantità di infrastrutture e aree agricole residuali. Una realtà che fa apparire sempre più ardua la riduzione della diffusione urbana e della frammentazione dei paesaggi naturali, azioni indispensabili quando si voglia concretamente perseguire uno sviluppo sostenibile. Questo obiettivo è perseguibile solo ricorrendo, massimizzandone le sinergie, ad un insieme di strumenti di natura diversa e complementare di carattere giuridico (leggi, piani, ecc.) e fiscale, avendo ben chiaro che lo sviluppo sostenibile comporta in ogni azione che incida sul territorio uno stretto intreccio tra esigenze ecologiche, economiche e sociali. Occorre, quindi, affrontare il tema del rapporto tra gli aspetti ecologici, economici e sociali tenendo presente che l'ambiente deve essere sempre considerato un bene collettivo giuridicamente tutelato e che qualsiasi danno o "consumo" deve essere sempre rifiuto alla collettività (art. 18, L. 349/86).

L'edificazione diffusa sul territorio produce consumo di suolo,

vantaggioso per i proprietari fondiari (in termini di risorse economiche) e per gli utilizzatori degli alloggi (qualità dell'ambiente, del paesaggio,...), che, però, riversa sulla collettività effetti negativi: da quelli di carattere ambientale (compromissione degli equilibri ambientali e paesaggistici) a quelli economici. Nelle zone di diffusione/dispersione urbana, a parità di cubatura realizzata viene impegnata una quantità molto superiore di territorio da urbanizzare inducendo, oltre a maggiori consumi di risorse ambientali, anche maggiori costi economici a carico della collettività per la realizzazione delle reti infrastrutturali (fognature, acquedotti, viabilità, ecc); costi che si riprodurranno anche nella fase di gestione dell'urbanizzato in termini di maggiori oneri per la collettività, che deve comunque garantire adeguati livelli di servizi pubblici (trasporti, raccolta rifiuti, manutenzione delle reti infrastrutturali, ecc).

Questa realtà è difficilmente gestibile nella situazione in cui si trovano oggi i comuni. La progressiva riduzione dei trasferimenti dallo Stato e l'incremento delle competenze loro assegnate negli ultimi anni spingono infatti i comuni ad incrementare la base imponibile, favorendo l'espansione urbana e cercando di attrarre le funzioni più redditizie per i propri bilanci (centri commerciali, poli logistici, ecc.) e di espellere quelle povere a svantaggio dei comuni vicini'. Ormai da una decina d'anni le entrate degli enti locali dipendono per una parte

ragguardevole dallo stock immobiliare esistente (Ici, ecc.) e dallo sviluppo immobiliare (oneri concessori ed esazioni negoziate, che garantiscono un gettito considerevole). In assenza di opportune rivisitazioni degli strumenti per il governo del territorio, tale realtà non potrà che accentuarsi con l'attuazione del cosiddetto "federalismo fiscale", in quanto non potrà che individuare nel patrimonio edilizio una delle principali fonti di approvvigionamento per l'economia locale.

Da tutto ciò risulta sempre più evidente che occorre supportare gli strumenti di piano con misure fiscali che disincentivino l'uso di nuovi suoli a favore del recupero delle aree dismesse o sottoutilizzate e, più in generale, della riqualificazione dell'esistente. L'indicazione del piano supportata da un adeguato disincentivo economico condiziona le attività molto di più della semplice norma urbanistica. In questa logica è indispensabile un'imposizione fiscale mirata sugli immobili in ragione della loro localizzazione su aree urbanizzate o di nuovo insediamento, mentre potrebbero essere esentati dagli oneri di urbanizzazione gli interventi in aree dismesse o, comunque, da recuperare. Una strategia fondata su un insieme integrato di azioni che, assegnando un ruolo importante alla fiscalità locale nella gestione dello spazio, presuppone un nuovo approccio al governo del territorio alle diverse scale: la scelta di nuova occupazione di suolo nella pianificazione locale deve

essere preceduta da un quadro attendibile dei costi economici, sociali ed ambientali indotti dai diversi scenari localizzativi; le scelte localizzative della pianificazione locale che consentono una riduzione del consumo di suolo debbono essere incentivate da politiche fiscali mirate; deve essere attribuito un “valore economico” sia alla qualità ambientale (frutto del valore estetico e del paesaggio fruibile dalla zona), che alla qualità urbana (dipendente in gran parte dal livello di servizi urbani di cui si può disporre in quella zona). Le plusvalenze generate dalla qualità urbana e da quella ambientale sono in gran parte prodotte dalle scelte e dagli investimenti della collettività, cui deve essere riconosciuto il diritto di recupero attraverso un’imposizione fiscale a livello comunale per tutto il periodo di vita dell’immobile; il rafforzamento del ruolo della pianificazione territoriale e urbanistica attraverso una cooperazione fra enti locali per garantire un’efficace perequazione dei vantaggi/svantaggi diretti/indiretti indotti dalle scelte localizzative.

Il perseguimento di questi obiettivi presuppone una loro definizione in anche termini quantitativi che ne permettano una interpretazione univoca, facilitando la “*governance*” efficiente del territorio. Questa definizione richiede ricerche mirate sui caratteri dei diversi territori e sperimentazioni sulla base delle quali definire anche criteri per il monitoraggio degli effetti e la valutazione dell’efficacia delle politiche, compito fondamentale della pianificazione territoriale. E’ infatti evidente che l’approccio quantitativo, che costituisce una “chiave” di lettura e di misurazione oggettiva del fenomeno del consumo di suolo, non può rappresentare un parametro valido per ogni tipologia di territorio, ma dovrà essere determinato in ragione dei loro diversi caratteri. Questo approccio non può che fondarsi su di un processo di pianificazione in grado, alle diverse scale, di “fare i conti” con tali esigenze.

La pianificazione territoriale

sovralocale dovrebbe elaborare linee e direttive per uno sviluppo dei centri abitati incentrate sulla riduzione dell’occupazione di suolo. Queste direttive, formulate dal livello regionale, dovrebbero definire obiettivi inderogabili di consumo di aree rurali e naturali e introdurre l’obbligo, per i piani alle scale inferiori, di dimostrare e giustificare le scelte sulla base di criteri definiti dal piano regionale. La pianificazione provinciale, in questa logica, dovrebbe definire, con riferimento alle diverse realtà territoriali, i criteri per valutare la qualità delle aree urbane e definire una scala di valori per le aree rurali in ragione dei loro caratteri paesaggistici, della valenza ambientale, delle attività agricole ospitate, del loro ruolo rispetto ai sistemi urbani più prossimi. A questo livello potrebbero essere definiti dei valori-tipo da assumere come riferimento dalla pianificazione locale.

Alla scala locale, partendo dagli input forniti dalla pianificazione alle scale superiori e con il supporto delle necessarie tecnologie informatiche, il piano dovrà provvedere a: definire una “zonizzazione” della qualità urbana e di quella ambientale, ripartendo il territorio urbanizzato e urbanizzabile in classi che tengano conto di entrambe nell’attribuzione dei relativi valori immobiliari sui quali definire gli oneri a carico di chi andrà ad edificare quei territori; valutare i diversi costi per la realizzazione delle reti urbanizzative delle diverse aree edificabili in ragione della densità d’uso dei suoli e del carattere dei luoghi interessati al fine di individuare una densità ottimale. Su tale base dovrà definirsi la densità di occupazione del suolo da prescrivere e l’incremento degli oneri di urbanizzazione da applicare quando i proponenti optino per densità inferiori; valutare i maggiori costi di gestione delle reti urbanizzative e dei servizi pubblici per le aree insediate o di nuovo insediamento con densità inferiori alla densità ottimale di cui al punto precedente; Non spetta agli strumenti di piano quantificare le imposizioni fiscali. Il piano deve quantificare, dare un “peso

economico”, ai diversi scenari progettuali con riferimento alla realizzazione e gestione dei servizi richiesti ed assegnare un valore alla qualità dell’ambiente interessato (urbano, rurale, ...) con un duplice obiettivo:

1) fornire un quadro preciso dei costi ambientali ed economici dei diversi possibili scenari sui quali fondare la definizione delle dimensioni ottimali e dei caratteri degli interventi, e da assumere come base per la quantificazione dell’imposizione fiscale;

2) rendere la collettività consapevole dei costi delle diverse azioni e dell’opportunità - nell’interesse comune - di scegliere quella meno costosa sia in termini economici che ambientali.

È chiaro che, con riferimento alle azioni sopra richiamate, per garantire loro la necessaria coerenza ed efficacia nel processo di governo del territorio occorre il supporto di un quadro normativo, a cominciare da quello nazionale, in grado di fornire i necessari input e garantire un efficace rapporto sussidiario tra le diverse scale di piano. Occorre infatti rivedere il processo di piano così come configurato dalle recenti leggi urbanistiche regionali per introdurvi, in modo esplicito, le analisi prima accennate, con l’obiettivo di definire, in modo condiviso, una sorta di “zonizzazione” dei costi economici ed ambientali delle diverse tipologie di intervento previste: recupero, riqualificazione e valorizzazione dell’esistente, aree di nuovo insediamento. Per rendere più efficace un tale approccio si impone un quadro normativo che renda obbligatorio introdurre nel processo di valutazione ambientale strategica, così come ad oggi definito, meccanismi di valutazione che rendano espliciti i costi economici (anche con riferimento agli aspetti ecologici e sociali) dei diversi scenari per poter scegliere in modo avveduto, per responsabilizzare i decisori pubblici e per fornire le necessarie informazioni alle collettività interessate.

A partire da questi nuovi approcci dovranno essere predisposti appositi

regolamenti per la fiscalità urbanistica che, in coerenza con gli obiettivi assunti per il governo del territorio ed a partire dai costi economici ed ambientali che le diverse scelte comportano per la collettività, definiscano un sistema fiscale in grado di incentivare, in misura proporzionale alla loro efficacia, le azioni che riducono i costi ambientali dello sviluppo, e di disincentivare le altre attraverso un'imposizione fiscale che consenta il pieno recupero dei costi ambientali e sociali indotti dagli interventi.

**Ricercatore, Dipartimento Interateneo Territorio, Politecnico di Torino.*

Note

1. Un fattore significativo di questa transizione è rappresentato dall'evoluzione dell'uso degli oneri di urbanizzazione. La legge istitutiva (L. 10/1977, art. 12) prevedeva che gli introiti potessero essere utilizzati solo per "Spese in conto capitale", cioè esclusivamente per investimenti; dopo il Dpr 380/2001 tali introiti possono essere inseriti «fino al 50% per il finanziamento di spese correnti e per una quota non superiore ad un ulteriore 25% per spese di manutenzione ordinaria del patrimonio comunale».

Social housing: **incertezze e** **concretezza**

*Rosario Manzo**

Nella finanziaria 2008 e nel relativo "collegato" sono state inserite alcune norme di incentivazione del "social housing": il "Piano Casa" di edilizia sovvenzionata per circa 550 MLeuro; la possibilità, da parte dei comuni di individuare ambiti nei quali la trasformazione è subordinata alla cessione di aree per la realizzazione di alloggi a canone sociale; detrazioni Irpef, per gli inquilini, di una quota del canone d'affitto dell'abitazione principale; la definizione della residenza per l'affitto quale "servizio economico di interesse generale" termine rilevante, in ambito europeo, ai fini dell'esenzione dell'edilizia residenziale assistita dalla notifica di aiuto di Stato; altre norme di sostegno per le famiglie in sofferenza con i mutui per l'acquisto dell'abitazione. Come sempre, sono state espresse, nei primi commenti, alcune "incertezze" interpretative, in particolare per la riserva "aggiuntiva" di aree da destinare all'housing sociale. Vale la pena di riflettere su questi dubbi interpretativi i quali, a ben vedere, non dovrebbero esserci¹. Invero, sarebbe meglio concentrarsi sulla configurazione delle procedure attuative di una norma che esprime un principio generale: l'edilizia residenziale sociale è un elemento essenziale della trasformazione urbanistica ed edilizia e, almeno per quanto attiene il valore delle aree, resta a carico della proprietà fondiaria. Ciò "in aggiunta" alle aree di cui al Dm 1444/68, il quale resta inalterato nella forma e nella sostanza. Viceversa, qualora l'amministrazione voglia intervenire per porre a carico della impresa, in tutto o in parte, anche la realizzazione di edifici da destinare alla locazione "sociale" ovvero la cessione di immobili al comune per il medesimo scopo, può utilizzare la norma che prevede la possibilità di concedere volumetrie "premiali" in coerenza con le

normative regionali e gli strumenti di pianificazione locali. In modo esplicito, la norma rimanda alla riforma del governo del territorio e si configura come una regolamentazione interinale, nell'attesa - auspicabilmente breve - di una revisione complessiva anche della materia dell'edilizia residenziale sociale, come esplicitato, di recente, nella sentenza della Corte Costituzionale n.94/2007. Questa "transitorietà" presuppone da parte dell'Amministrazione comunale notevoli capacità: di analizzare e verificare i piani economico-finanziari che dovrebbero essere presentati dagli imprenditori, in particolare nel caso di gestione di alloggi a canone concordato per periodi confacenti all'obiettivo di ampliamento della locazione "sostenibile" in modo stabile; di inserire, in modo coerente, negli strumenti di pianificazione gli "ambiti" nei quali, in relazione all'entità o al valore della trasformazione è fattibile, in termini economico-finanziari, costruire una ipotesi di partenariato pubblico-privato sul tema dell'housing sociale. A ben vedere, la norma della finanziaria 2008 riprende, in parte, analoghe previsioni contenute nei testi dei progetti di legge AC 2319 (Mariani e altri) e AS 1652 (Piglionica). In realtà, nei due testi citati si definisce il servizio abitativo sociale quale "dotazione territoriale" nonché si prevede la possibilità di cedere edifici destinati all'edilizia residenziale sociale in ambiti di trasformazione urbanistica o di sottoscrivere convenzioni per la locazione di alloggi a canone "concordato". Un argomento di riflessione dovrebbe essere non tanto la modalità attuativa che appare condizionata - e in questo senso ben definita - dalle realtà locali e dalla impostazione delle politiche di pianificazione, ma l'inclusione dell'edilizia residenziale sociale come uno "standard aggiuntivo" che viene proposto in linea con un orientamento culturale attuale, anche di alcune leggi regionali. Cosa diversa e sicuramente condivisibile è - come esplicitato nei due progetti di legge citati - assumere il "diritto alla casa" come fondamentale del cittadino e per la sua

dignità e, di conseguenza, mettere in atto una serie di strumenti – tra i quali anche la cessione di aree per l’edilizia residenziale sociale – per rendere concreto l’enunciato di principio generale.

A meno di una notevole capacità di definire i termini del “progetto urbano” pubblico e privato e avere un ottimo sistema gestionale per la sua attuazione, questa norma della finanziaria, se non interpretata come un “frammento” del ragionamento sopra esposto, sembra alludere ad una oggettiva separazione tra lo sviluppo e la trasformazione “di mercato” e quella “sociale” forse riproducendo, in termini “diffusi”, i noti meccanismi di scissione tra la città “pubblica” (le “167”) e la città “privata”. Non vi è dubbio che l’edilizia residenziale sociale è, oggi, una componente *obbligatoria* dello sviluppo della città: ma nel passato, la questione come era stata posta? Forse è il caso di rileggere alcuni testi di qualche anno addietro. Ad esempio, la circolare sugli standard abitativi del Ministero dei lavori pubblici del 1967, ultima di una serie emanata² dal 1963, riguardante il corretto dimensionamento dei Piani per l’edilizia economica e popolare, definiva obiettivi di tipo urbanistico per [...] *ottenere un elevato grado di integrazione delle residenze con le attrezzature di carattere generale, al fine di dotare di elementi caratterizzanti e qualificanti le diverse parti del tessuto residenziale stesso (assenza di rumori, percorsi pedonali, contatto con il verde). Quanto sopra anche mediante accordi integrativi al di fuori dell’ambito giuridico previsto dalla legge per i Piani di zona.* E’ una impostazione potenzialmente molto “flessibile”, tanto da prefigurare “accordi integrativi” negoziali, del tutto disattesa nella pratica attuativa. L’idea metaprogettuale della “città pubblica” prevedeva, infatti, che fosse [...] *da rifiutare il criterio del “quartiere residenziale”, chiuso e isolato – anche visivamente – nei confronti del circostante tessuto urbano. Si dovrà invece tenere nel massimo conto l’esigenza di realizzare, anche in termini di configurazione spaziale e volumetrica, l’inserimento e*

l’armonizzazione delle nuove costruzioni nei tessuti urbani di cui verranno a far parte, sia per quanto riguarda le zone già esistenti, che per quelle previste e programmate. Da ciò derivava l’esigenza di considerare anche i tessuti limitrofi per il corretto inserimento del Peep e, ancora, di avere un “assoluto rispetto” del [...] *patrimonio storico, monumentale e ambientale, paesaggistico, del verde preesistente e dei connotati altimetrici caratteristici.* Infine, nella circolare n. 425/67, si affrontava anche il tema dell’accessibilità e della mobilità ancora in termini di indicazioni da utilizzare in una pratica progettuale consapevole, dotata di una logica consequenziale sul rapporto tra tessuto edilizio e sue “relazioni” materiali e immateriali. In tal senso [...] *Al fine di assicurare agli utenti degli alloggi e dei complessi residenziali realizzati nell’ambito dei piani di zona la massima accessibilità alle attrezzature di importanza urbana e territoriale, nonché alle diverse fonti di lavoro, nei programmi e nelle scelte di localizzazione dovrà provvedersi ad assicurare: a) il rapido collegamento dei complessi residenziali alla grande viabilità territoriale e urbana; b) la presenza di sufficienti punti di contatto fra i complessi residenziali e la rete dei trasporti pubblici; c) l’efficienza del sistema dei trasporti pubblici.* Visti i risultati conseguiti e la necessità, nei primi anni ’90, di dover promuovere i programmi di recupero urbano³ come strumenti per integrare l’edilizia residenziale pubblica con le funzioni urbane ad essa connesse e con i tessuti della città ci sarebbe da chiedersi – forse con un pò di ironia – cosa abbia *realmente* governato i processi di sviluppo della città e quali siano i motivi di una tale discrasia tra pensiero e azione. In realtà, quello che viene in evidenza – rispetto a indicazioni di così ampia portata e di equivalente bassa capacità di essere seguite – è la stringente necessità, oggi come allora, di imporre regole ineludibili, non potendo contare sulla volontà e sulla capacità di realizzare, nel ciclo urbanistico ed edilizio, un rapporto armonico ed effettivo tra edilizia residenziale “privata”, quella

“pubblica” e attrezzature di servizio. Il suggerimento che proviene da questi scritti degli anni ’60, che mi sembra sia il caso di assumere anche per attuare il disposto della finanziaria 2008, in attesa della riforma del governo del territorio, è quello di integrare e armonizzare l’edilizia residenziale sociale all’interno dei processi di pianificazione tenendo conto che oggi si può disporre di qualche strumento in più, di livello nazionale, che pone una copertura legislativa alle sperimentazioni locali effettuate fino ad oggi nelle maglie di una assenza, ormai più che decennale, di politiche nazionali abitative e della città.

*Architetto.

Note

1. Il testo è, in parte, ripreso dal paragrafo dell’autore “Il piano dei servizi nel dibattito sulla riforma del governo del territorio” in AAVV, “Città e Contratto – Il piano dei servizi tra programmazione urbana e gestione” a cura di Francesco Karrer e Manuela Ricci, Officina edizioni, Roma, 2006
2. Le circolari del Ministero dei lavori pubblici – Servizio Studi e programmazione sono la n.4555 del 27 settembre 1963, la 3930 del 29 settembre 1964 e, da ultimo, la n.425 del 30 gennaio 1967 da cui sono tratte le citazioni nel testo.
3. Art.11 L 493/93

Dopo la palestra dell'opulenza

Antonio Pietro Latini*

Negli ultimi decenni ci siamo dedicati – architetti e collegati – ad esercizi muscolari di vario tipo e non trascurabile intensità. Il mandato disciplinare, si sa, è quello della trasformazione del territorio ma è altrettanto noto che, quando si scende nel dettaglio, di scale di intervento, natura e obiettivi specifici ce ne è un ampio ventaglio. E le interpretazioni recenti più in voga sembra siano state caratterizzate all'insegna della prova di forza.

Prendiamo la pratica per eccellenza dell'architettura: la progettazione dell'edificio. I valori, rivendicati o sottaciuti, che si sono via via affermati negli ultimi tempi sono stati quelli della visibilità e della riconoscibilità, del grande impatto creativo, dell'originalità e della "contemporaneità" (variamente declinato ed interpretabile ossequio ad un effimero spirito del tempo)... In una indubitabile prospettiva etica, più che a divertire le classi dominanti ed a stupire le masse, con poco eleganti scopi promozionali, in molti si sono dichiarati nobilmente impegnati, con grande dispendio di energie, a lasciare un segno "catartico" – certamente rigenerante, illuminato, positivo e progressivo – nel triste panorama ereditato dal passato.

Questo quadro non è stato irrilevante nel determinare le dimensioni del singolo edificio e/o del singolo intervento, in media in apparentemente inarrestabile crescita; tanto da indurre, in alcuni casi, a pensare ad un revival della moda delle fantasmagoriche megastrutture dei formidabili anni '70. Non deve essere del tutto estraneo a questo andamento neanche la progressiva affermazione di un certo genere di architettura poco discreta e un po' scomposta, "truzza", per dirla con un neologismo di moda, che, come prodotto culturale, pare avere tutti i titoli per proporsi come "forma simbolica" della condizione presente. Non sfugge che tutto questo sia

principalmente conseguenza – potremmo dire l'indotto fenomenologico – delle modalità di trasformazione del territorio che hanno avuto la meglio almeno fin dall'ultimo scorcio del millennio passato: modalità che, tuttavia, non sono casuali ed ineluttabili ma frutto di una convergenza sinergica di politiche pubbliche e di culture disciplinari. L'altro indotto, separabile dal primo solo per comodità di ragionamento, è stata la evidente concentrazione in ambiti circoscritti di risorse, di sforzi progettuali e dell'intensità della trasformazione.

Viste le premesse, nessuno si poteva aspettare un impatto discreto sul paesaggio: in particolare sul paesaggio urbano, a proposito del quale un approccio rispettoso del contesto, almeno per quanto riguarda tipo e densità, è decisamente diventato sporadico, accidentale e fuori moda, affidato ad uno spirito di responsabilità professionale episodico e, in fondo, d'altri tempi; e, soprattutto, sul paesaggio "intermedio", dove ad una trama incoerente di antiche zone residenziali a bassa e ineguale densità, varia declinazione di legalità, scarsa ed inadeguata progettazione urbanistica, dubbia progettazione architettonica e di zone agricole residuali sempre più improbabili, si sovrappone la farandola dei recenti e ben riconoscibili "asteroidi": centri commerciali, *back offices*, multisala, centri direzionali, *outlets* (pardon, *fashion districts*) ma anche residenze ad alta densità fondiaria, spesso monumenti nel deserto, densi e concentrati ma casuali, dal punto di vista dell'urbanistica, nella configurazione e nella localizzazione. Viene da chiedersi se questi risultati non siano paradossalmente anche frutto indesiderato di una cultura della tutela, commendabile e a diffusione crescente, più dedita, tuttavia, al contenimento della trasformazione che non al suo progetto consapevole. Non è stata anche questa una lotta tra Titani? Voglio dire il confronto tra chi, con le migliori intenzioni ma anche con quella disattenzione alle configurazioni variegate della realtà che è propria degli integralismi, ha colto tutte le occasioni possibili per ridurre gli ambiti

della trasformazione (ampliamento e moltiplicazione delle aree ad inedificabilità inerente, riduzione degli indici di edificabilità più bassi, aumento della dimensione del lotto minimo, requisiti soggettivi...) e chi ha accumulato capacità contrattuale (grandi aree talvolta al costo di proiettare incidenze straordinarie sul prezzo finale, accattivanti contropartite, promesse di ingenti investimenti e di sviluppo non trascurabili...) per eludere quelle ambiziose difese, sapendo di poter maturare così il frutto di un privilegio – l'edificabilità – largamente esclusivo, e proprio per questo premiante e capace di generare cospicua rendita: perché risultato di condizioni straordinarie e di uno sforzo non comune. Chi può aspettarsi che a fronte di processi così significativi di accumulazione e di un dispendio così ingente di risorse ci si possa limitare ad interventi leggeri, discreti, ad impatto contenuto?

D'altra parte, non sono ancora oggi molti quelli che ritengono che concentrare la trasformazione in poche mani: grandi operatori, imprese di rilevanti dimensioni e grossi progettisti sia la migliore garanzia di risultati di buona qualità?

Ma se in astratto qualcuno può ancora provare ad attaccarsi al dubbio filo logico di questo assunto, a consuntivo la flebile teoria soccombe di fronte ai risultati, ingombranti e deludenti con qualche isolata eccezione. In una prospettiva disciplinare, l'atto di fede nei confronti delle capacità risolutive dirette del (grande) progetto edilizio si è rivelato troppo spesso mal riposto; l'urbanistica, d'altro canto, si è dedicata al progressivo ampliamento delle tutele, all'individuazione a malincuore di circoscritti ambiti di trasformazione ed alla contrattazione delle quantità relative. Quasi sempre, per motivi che sarebbe utile indagare, ha evitato la responsabilità di scelte progettuali più complesse.

Gli effetti della crisi

Non è certo facile prevedere quali effetti avrà sulle modalità dell'abitare la presente, grave crisi dell'economia, al di là delle, pur pesanti, ricadute

congiunturali. A giudicare dalle opinioni che si rincorrono sui mezzi di comunicazione di massa, le conseguenze non saranno trascurabili, per alcuni saranno dirompenti e questo non potrà non avere riflessi strutturali sulle dinamiche di trasformazione del territorio. Ma qui mi rendo conto del rischio che più che una previsione questo sia solo, almeno da parte mia, il mero auspicio di un'opportunità. Per ora, i soli effetti prevedibili a breve sono quelli indotti dalle declinazioni regionali della cosiddetta legge per la casa, conseguenza dichiarata della crisi. La validità, nella maggior parte dei casi temporanea, dei provvedimenti (le scadenze vanno dalla fine del 2010 alla fine del 2011) dovrebbe favorire una presa di iniziativa, tra quanti ne hanno titolo, relativamente tempestiva: grossomodo un anno e mezzo di richieste, a partire dalla metà del 2010. Gli effetti sul territorio avranno una tempistica di conseguenza. La portata è, dunque, limitata nel tempo ma, nella migliore delle ipotesi e sempre che non si confermi l'andamento "freddino" di questi primi mesi di (flebile) attuazione, importante nelle dimensioni, considerando verosimile la previsione del Cresme di un giro di affari di 60 miliardi di Euro. È evidente che un urbanista, sia che appartenga alla schiera di quelli impegnati nella moltiplicazione degli strumenti di interdizione sia che si riconosca nella ristretta e scomoda cerchia di chi continua a prediligere l'inevitabile ottimismo del progetto, non possa che guardare con fastidio, talvolta con irritazione e sospetto, a questi provvedimenti e alle trasformazioni territoriali che ne derivano: o per il fatto stesso che accadono e che addirittura derivano dalla norma il crisma della legalità, quasi fosse un condono preventivo, o perché avvengono in maniera del tutto accidentale, al di fuori di qualsiasi riscontro con il sistema dei valori disciplinari o con un quadro di indirizzi progettuali. Insomma, alla luce del possibile contributo al superamento della crisi, per molti di noi, queste leggi sulla casa sono accettabili ma controvolgenti; e solo se e per quanto promettono significativi vantaggi

economici a fronte di contenuti impatti negativi sugli assetti territoriali. Va detto che, anche grazie all'interlocuzione tra Stato, Regioni e contributi esperti di varia estrazione, le declinazioni regionali dell'iniziativa hanno condiviso, sia pure con diverse sensibilità, un virtuoso spirito comune, forte, da un lato, di una oculata selezione degli ambiti di intervento – finanche con qualche esclusione soggettiva del tutto "ideologica" – e, dall'altro, di un indirizzo verso obiettivi virtuosi (adeguamento antisismico, efficienza energetica, riqualificazione territoriale, edilizia e naturalistica...) rispetto ai quali, in generale, il bilancio disciplinare tra il dire ed il fare è ancora esageratamente squilibrato. Continua, però, ad essere fondato il timore che, alla fine, all'atteso ma non scontato risultato positivo sul piano economico corrisponda un esito consolidato perlomeno deludente sul piano del governo del territorio.

L'architettura della sobrietà

C'è, tuttavia, un aspetto di questa azione di governo che forse merita l'inizio di una riflessione. Il successo di pubblico atteso sembra appoggiarsi sostanzialmente su alcune condizioni: oltre alla circostanza che la maggior parte degli interventi attivabili richiede investimenti limitati, alla portata dei risparmi delle famiglie o delle piccole imprese, e che la distribuzione diffusa dei potenziali di trasformazione coinvolge un universo di soggetti decisamente ampio, il costo parametrico del prodotto può restare sensibilmente inferiore – una frazione – al prezzo parametrico di mercato in condizioni analoghe, in specie nelle aree ad alta tensione abitativa, in cui, in condizioni di domanda robusta ed offerta limitata, è alta l'incidenza del costo del terreno o degli eventuali immobili da trasformare/riconvertire. Dunque, due caratteristiche dell'iniziativa da indagare nel loro pieno potenziale sarebbero proprio la distribuzione leggera e diffusa di diritti edificatori e la compressione di fatto del cuneo della rendita: due condizioni, peraltro, con una effettiva possibilità di sinergia in un quadro di moderata

liberalizzazione del settore. Modalità di applicazione praticabili a regime di questi criteri, al di là dell'opportunamente limitato oggetto dei provvedimenti in corso, sono, ovviamente, tutte da indagare e richiedono approfondimenti articolati e verifiche che, tuttavia, il mondo disciplinare sembra pienamente in grado di produrre. Nondimeno, per uscire con un esempio dalla vaghezza dell'assunto: se penso ai possibili obiettivi di densificazione leggera (!), riqualificazione e rifunzionalizzazione dei paesaggi intermedi "rurbani" metropolitani, che conquistano progressivamente l'attenzione disciplinare, immagino un quadro composto di:

1. attribuzione, diffusa, equa e non accidentale, di diritti immobiliari, anche trasferibili in modo progettato, secondo criteri di perequazione;
2. declinazione dei tipi di intervento per tipi urbanistici e, conseguentemente;
3. maggiore consapevolezza e volontarietà nel controllo morfologico e funzionale.

Certo: cavalcare la tigre in questa direzione, al di là del caso specifico appena accennato, comporta la necessità che la *governance* moltiplichi gli interlocutori e, di conseguenza, gli sforzi progettuali, ben oltre la mera perimetrazione delle aree, edificate e non, nelle quali permettere gli interventi. L'urbanistica, insomma, dovrebbe uscire dai fortini in cui è andata asserragliandosi ed accettare – e rivendicare – un salto di scala quantitativo e qualitativo nei suoi impegni istituzionali. Non solo per i facilmente comprensibili obiettivi di equità ed efficienza ma anche perché i meccanismi dell'architettura dell'"opulenza", muscolare e concentrata, veicolo di vantaggi differenziali che erano già un lusso al tempo delle vacche grasse e che oggi non ci possiamo più permettere, vengano progressivamente sostituiti nel senso di una maggiore delicatezza, discrezione e diffusione: verso le modalità di una architettura della sobrietà.

* Inu Lazio.

Infrastrutture, territorio e “buone decisioni”

Sandro Fabbro*

È noto che, sulla questione delle infrastrutture di interesse nazionale, il Paese si sta giocando il futuro. Il divario infrastrutturale rispetto ai partner europei si è, negli ultimi vent'anni, più che triplicato, mentre trasporto e logistica incidono per più del 20% sul valore della produzione industriale facendoci capire quale recupero di competitività sarebbe possibile con anche pochi punti percentuali in meno. Non è solo un problema di finanziamenti sempre più scarsi. Ci sono, infatti, progetti infrastrutturali per 16 miliardi di euro che vanno comunque avanti con enorme lentezza o che sono bloccati. Se non ci fossero tutta una serie di inefficienze od arretratezze, in altre parole, il paese sarebbe uno dei più competitivi al mondo. Questa è una analisi ormai largamente condivisa e che non è messa in discussione da alcuno. Ma se l'analisi è condivisa, la diagnosi delle cause e la proposizione delle terapie è ancora insufficiente e largamente controversa. Un passo in avanti, almeno sul piano della cultura politica ed istituzionale, va registrato con la convergenza che si è determinata intorno alle terapie, per una revisione della cosiddetta “Legge obiettivo” (la 443 del 2001), contenute nel Rapporto 2009 sulle “politiche pubbliche per le infrastrutture di interesse nazionale”. Questo Rapporto, elaborato dall'associazione “Italiadecide”, il cui presidente onorario è il Presidente della Repubblica emerito Carlo Azeglio Ciampi, è stato presentato il 2 luglio a Montecitorio alla presenza del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano. Nel Rapporto si analizzano le cause che ostacolano la realizzazione delle infrastrutture di interesse nazionale in Italia e si propongono alcune soluzioni per il loro superamento. Queste soluzioni si collegano alle riforme istituzionali già in corso, in particolare al federalismo

fiscale e al coordinamento della finanza pubblica. Ma non solo. Da questo punto di vista, il Ministro Tremonti, nel suo intervento nel corso della presentazione pubblica del Rapporto, è esplicito: “non è solo una questione di soldi!”. Analisi e proposte del Rapporto indagano a fondo i diversi profili della decisione pubblica nel paese e di come questa sia andata degradandosi a tutti i livelli a causa di: incapacità di definire priorità, conflitti con i cittadini e le comunità territoriali, mancato governo del territorio, “semplificazioni” normative che non riducono i tempi ma offrono spazi alla illegalità, una velocizzazione dei procedimenti amministrativi impedita da troppi formalismi giuridici oltre che burocratici, partecipazione dei privati alla realizzazione e gestione delle opere impedita da non risolti conflitti di interesse, egoismi settoriali, frammentazione dell'apparato amministrativo ma anche di quello produttivo, insediativo ecc.. Le cause, molte, dell'impovertimento del processo decisionale pubblico sono, in ultima analisi, riconducibili, ad una scarsa coesione nazionale e ad un debole spirito repubblicano. Citando Carlo Azeglio Ciampi, il Presidente della Camera Fini commenta l'intera filosofia del Rapporto con questa frase illuminante: “la buona decisione non è un fulmine a ciel sereno ma è il risultato di un processo partecipato di formazione della volontà politica secondo regole precise (...), decidere è un atto complesso che esige metodo, che implica di conoscere i problemi, di scomporli per esaminarne le connessioni, le eventuali incoerenze, le possibili incompatibilità tra le diverse parti (...) solo quando è esaurito tale processo può subentrare la serenità della scelta”.

Il richiamo alla coesione, alla visione repubblicana, alla decisione come processo metodico sembra collocarsi agli antipodi del finto decisionismo abbracciato di questi anni. Siamo dunque ad una svolta? Sembrerebbe di sì. Sembrerebbe che la miglior classe dirigente di questo paese si sia resa conto che non esistono scorciatoie, bypass, furbate di breve momento, alla “buona decisione pubblica” la quale è

“metodo di conoscenza e analisi, dialogo e, infine, scelta serena”. Venendo alle nostre questioni, diciamo subito che un'approccio generale di questo tipo ci pare di assoluta importanza per uscire dal vicolo cieco nel quale, sovraordinata ed eterodiretta dai vari commissariamenti e dalle varie politiche “emergenziali”, rischia di finire tutta la politica italiana delle infrastrutture di interesse europeo, nazionale, regionale.

Intanto va osservato che le proposte del Rapporto (per quello che è possibile capire dalle parti rese disponibili sul sito di Italiadecide in attesa della pubblicazione del volume completo) mostrano una grande convergenza con il dibattito presente nell'Inu e, in particolare, sia con analisi e proposte contenute nel Rapporto dal Territorio dell'Inu del 2007, sia con diversi degli interventi contenuti nel volume “Territori regionali ed infrastrutture, la possibile alleanza” pubblicato, a cura di A. Belli, S. Fabbro, G. De Luca, A. Mesoletta, S. Ombuen, P. Properzi, per i tipi di Franco Angeli, nel 2008, sia con le tesi di lavoro della Commissione nazionale “politiche infrastrutturali”.

Una prima grande convergenza è, in particolare, proprio quella sul “governo del territorio” come campo privilegiato nel quale applicare, in primis, la prassi della buona decisione anche ai fini della modernizzazione infrastrutturale del Paese. O l'innovazione passa, in altre parole, per il territorio e per i meccanismi di costruzione ordinaria del consenso alle sue trasformazioni o altrimenti l'innovazione infrastrutturale, ancorché coartata dai vari commissariamenti, non passa e viene rigettata.

La seconda di queste convergenze è quella sulla corretta relazione tra stato e regioni vista come centrale ai fini della decisione “multilivello”. Sui rapporti tra le dimensioni regionale e nazionale abbiamo in corso, come Commissione nazionale politiche infrastrutturali dell'Inu, una riflessione sulle “piattaforme territoriali” viste, appunto, non tanto come un esito progettuale definito ma come il campo problematico entro cui si concentrano le principali questioni della decisione

strategica multilivello nel paese. Grazie anche a questo Rapporto, quindi, si cominciano a vedere con più chiarezza quelli che possono essere gli obiettivi di una proposta organica che l'Inu può sviluppare attraverso il lavoro della Commissione nazionale "politiche infrastrutturali":

1. una revisione della Legge Obiettivo per quanto riguarda, prima di tutto, le procedure più direttamente collegate alle competenze nel governo del territorio e per quanto riguarda gli istituti della decisione e della condivisione multilivello. Questa revisione dovrebbe andare soprattutto nella direzione di riportare progressivamente la decisione, in campo infrastrutturale, in un ambito di ordinarietà e di superamento delle procedure speciali. Questo non significa che i commissariamenti non siano utili e qualche volta anche necessari (pensiamo per esempio al Commissario per il Passante di Mestre o a quello per la realizzazione della terza corsia dell'A4). Questo significa solo che le infrastrutture sono, nel loro insieme, una materia di intervento ordinario dello stato e che come tali vanno pianificate, realizzate e gestite. E' chiaro che il superamento del regime "speciale", legittimato dalla Legge Obiettivo, implica una nuova e più efficace decisionalità ai diversi livelli. Ma questa si riconquista legiferando modernamente su materie ordinarie e non attraverso scorciatoie che, a fronte di qualche risultato immediato, degradano ulteriormente il rapporto complessivo tra politica e cittadini;

2. la costruzione, tra stato e regioni, di strategie condivise relativamente ai grandi assetti strutturali (urbani e territoriali) ed infrastrutturali del territorio nazionale. Perché, è vero che oggi abbiamo le "piattaforme" e che nel 2001 queste non erano ancora state elaborate ma è anche vero che l'approccio delle piattaforme ha inciso pochissimo, in questi ultimi anni, sulle programmazioni e sulle pianificazioni regionali (cfr. Rapporto dal Territorio Inu, 2007). Stato e Regioni, invece, non possono non convergere su alcune opzioni strategiche di fondo. E' una convergenza che va costruita tra i

rappresentanti degli interessi territoriali, economici, sociali e ambientali di questo Paese. E' in questa sede infatti che, attraverso l'esame delle alternative di assetto possibili, devono essere ricercate le soluzioni più coerenti e più compatibili con il difficile territorio italiano e con i suoi delicatissimi equilibri ambientali. Non so se l'esito di questo processo debba essere un "piano nazionale strategico" per l'assetto del territorio o solo un piano settoriale per le grandi infrastrutture certo è che deve essere uno strumento capace di fare i conti con le questioni territoriali di fondo e dove gli assi principali dello stesso vanno condivisi da Stato e Regioni e dove questi assi vanno articolati in programmi e progetti di territorio (ancora le piattaforme strategiche?) secondo un preciso ordine di priorità;

3. identificazione delle procedure per elaborare e realizzare i programmi ed i progetti strategici di territorio, previsti dal piano generale di cui al punto 1, con il fine di raccordare le opere infrastrutturali con i territori regionali interessati, secondo principi comuni di coesione territoriale, anche se nell'ambito delle differenziazioni legislative che caratterizzano le diverse regioni. Questo adattamento al territorio va regolato, infatti, con strumenti appropriati di conoscenza, di valutazione, di partecipazione in modo da ricreare, restituendo le necessarie garanzie al territorio, quel clima di fiducia sia con le amministrazioni locali sia con i cittadini, che è indispensabile anche per promuovere una efficace "politica del fare". Questa fase implica, però, che i principi comuni di coesione territoriale vengano finalmente fissati dalla legge nazionale di governo del territorio.

**Presidente commissione politiche infrastrutturali Inu.*



Paesaggi della montagna umbra

A cura di Sandra Camicia

Nell'ambito del Progetto europeo LOTO (Landscape opportunities for territorial organization), la Regione Umbria coglie l'opportunità per approfondire ed individuare indirizzi di metodo e strumenti operativi attraverso cui governare le trasformazioni paesaggistiche, al fine di garantire la conservazione e valorizzazione dei caratteri identitari più rilevanti del territorio.

Particolarmente curato l'apparato iconografico di questo volume nel quale emerge il percorso tracciato dalle fotografie "monumento" di Guido Guidi.

Pagine 184, abstract in inglese
Illustrazioni a colori,
formato cm. 23,5 x 29,5
Prezzo di copertina €35

Sconto del 20% per i Soci INU

PER ORDINI E INFORMAZIONI:
INU EDIZIONI SRL
PIAZZA FARNESE 44 - 00186 ROMA
TEL 06/68195562, FAX 06/68214773
E-mail inuprom@inuedizioni.it

Credit e debiti urbanistici

Perequazione e compensazione nelle leggi regionali

Ezio Micelli

Le prime pionieristiche esperienze di perequazione urbanistica si sono affermate senza il sostegno di alcuna legge statale o regionale e hanno sfruttato le opportunità della legge fondamentale del 1942 recuperando la figura del comparto (art. 23) e il suo potenziale effetto redistributivo tra le proprietà interessate allo sviluppo del piano (Urbani 2008, p. 14).

Tuttavia, con la perequazione l'amministrazione modifica strutturalmente le forme di valorizzazione della proprietà immobiliare e recupera più aree destinate a funzioni collettive di quelle tradizionalmente acquisite nei piani attuativi di iniziativa privata. Alcune importanti sentenze dei tribunali amministrativi (tra le altre, in particolare, la 22/1999 del Tar Emilia Romagna) hanno fugato i dubbi sulla legittimità del nuovo strumento e ne hanno confermato la sostenibilità amministrativa. Piani correttamente argomentati per ciò che attiene gli strumenti attuativi, anche privi di norme nazionali o regionali a sostegno, possono essere attuati per mezzo di formule alternative alla tradizionale sequenza del vincolo e dell'esproprio ed acquisire inoltre una maggiore dotazione di aree in favore della comunità.

Il legislatore regionale ha seguito l'azione dei comuni con sempre maggiore attenzione al diffondersi dei nuovi strumenti facendoli propri nelle leggi di riforma urbanistica. Senza la pretesa di individuare confini nettamente determinati, le norme sulla

perequazione presenti nelle leggi regionali seguono un percorso nel quale è possibile distinguere tre fasi, ciascuna contraddistinta da un peculiare atteggiamento del legislatore regionale. La classificazione proposta non è solo funzionale a rappresentare analiticamente l'orientamento culturale e tecnico del legislatore, quanto soprattutto a evidenziare la dialettica tra l'innovazione promossa dalle amministrazioni locali e l'azione tesa alla sua legittimazione e, quindi, alla precisazione dei suoli contenuti e dei suoi aspetti metodologici.

1. In una prima fase, le leggi regionali hanno riconosciuto e legittimato la perequazione, senza tuttavia delineare i passaggi metodologici grazie ai quali tradurre il principio nella prassi dello sviluppo del piano.

La legge di riforma urbanistica della Regione Puglia è emblematica al riguardo. In poche righe, essa definisce l'obiettivo della perequazione senza aggiungere alcun passaggio di ordine metodologico e operativo che ne sostanzii l'impiego. Essa si limita a stabilire come "al fine di distribuire equamente, tra i proprietari interessati dagli interventi, i diritti edificatori attribuiti dalla pianificazione urbanistica e gli oneri conseguenti alla realizzazione degli interventi di urbanizzazione del territorio, il Piano urbanistico generale può riconoscere la stessa suscettività edificatoria alle aree comprese in un Piano urbanistico esecutivo".

In modo analogo, per quanto più articolato nei contenuti, la legge di

riforma della regione Emilia Romagna 20/2000 sancisce la possibilità di ricorrere alla perequazione in quanto strumento di attuazione del piano. Le poche righe dell'articolo 7 ne stabiliscono le finalità generali ("la perequazione persegue l'equa distribuzione (...) dei diritti edificatori riconosciuti dalla pianificazione urbanistica") e articola sinteticamente le azioni da svolgere prima nel piano strutturale e quindi nel piano operativo e nel regolamento urbanistico ed edilizio.

Della perequazione è dunque dichiarato l'obiettivo e ne vengono molto genericamente delineati i principali aspetti metodologici. All'inizio del decennio, alcune regioni promuovono così leggi istitutive della perequazione che lasciano ampio margine di sviluppo all'innovazione degli enti locali e mantengono deliberatamente indeterminate le modalità con cui il principio perequativo può essere impiegato nei nuovi piani. E' una fase ancora sperimentale, in cui l'assenza di metodologie consolidate suggerisce al legislatore generale di tutelare l'operato dei comuni più innovatori, senza pregiudicare lo sforzo di altre amministrazioni impegnate sullo stesso fronte pur con esiti diversi.

2. Nella seconda fase, le leggi si distinguono per un atteggiamento nuovo: il legislatore non si limita a ratificare l'innovazione degli enti locali, ma promuove istituti di cui non vi è traccia nelle esperienze dei piani comunali e che costituiscono un

inedito terreno di sperimentazione. Due leggi, in particolare, meritano attenzione. La legge di riforma urbanistica della Regione Veneto (11/2004), al comma IV dell'articolo 36, definisce il credito edilizio come "una quantità volumetrica riconosciuta a seguito della realizzazione degli interventi" di riqualificazione urbana, paesaggistica, architettonica e ambientale ovvero di procedure di esproprio e stabilisce che tali crediti "sono liberamente commerciabili". In modo analogo, la legge di governo del territorio 12/2005 della Regione Lombardia prevede che "i diritti edificatori attribuiti a titolo di perequazione e di compensazione sono commerciabili": in entrambe le leggi, la compensazione non solo si affianca alla perequazione - come del resto è chiaro già dal titolo dell'articolo 11 della legge lombarda - ma determina la formazione di beni e di mercati che articolano in modo nuovo e originale non solo l'attuazione dei piani, ma lo stesso mercato immobiliare. Le leggi di riforma urbanistica delle regioni Veneto e Lombardia non prevedono dunque esclusivamente il mero riconoscimento della perequazione, ma individuano figure giuridiche - non prive di limiti e ambiguità sotto il profilo giuridico (Bartolini 2007) - che trasformano, almeno in potenza, le modalità di gestione di piani e progetti. E' utile notare come la liberalizzazione del mercato dei diritti non costituisca l'unica soluzione alla compensazione e ai problemi che essa pone: ne è testimonianza la legge urbanistica 11/2005 della Regione Umbria che, se da un lato individua la possibilità di compensazioni per gli "oneri imposti ai proprietari in materia di acquisizione pubblica degli immobili", d'altro lato regola in ambito prettamente pubblico l'attuazione di un simile processo. Il comma 2 dell'art. 30 stabilisce infatti come "le compensazioni vengono definite sulla base di perizie tecnico-estimative e sono deliberate dal Comune", a conferma di modalità di attuazione governate direttamente dalla mano pubblica e non affidate alla interazione degli operatori di mercato.

3. Un terzo gruppo di leggi promosse nel corso degli ultimi anni non si limita più al solo riconoscimento della perequazione e della compensazione, ma affronta alcuni passaggi metodologici disciplinando con superiore precisione l'azione amministrativa dei comuni. Emblematica al riguardo è legge provinciale 1/2008 della Provincia autonoma di Trento. Dichiarate la finalità della perequazione (c. 1 e 2, art. 53), essa procede ad articolare le modalità di sviluppo del nuovo strumento nello sviluppo del piano regolatore generale. Il comma 3 impone infatti ai comuni della provincia autonoma di identificare l'ambito di applicazione della perequazione; di determinare gli indici convenzionali attribuiti alle aree di trasformazione urbanistica, eventualmente articolati per classi, qualora le condizioni di fatto e di diritto rendano necessaria una simile operazione; di articolare infine gli indici di edificabilità delle sole aree destinate a edificazione nel caso di trasferimento di diritti edificatori tra aree diverse della città. Ancora, la legge esplicita la necessaria coerenza tra l'ammontare dei diritti edificatori esito delle scelte di piano e il dimensionamento complessivo di quest'ultimo e articola le condizioni di efficacia e commercializzazione dei crediti edilizi (c. 1, art. 55). Secondo modalità analoghe, la legge di riforma urbanistica 5/2007 del Friuli Venezia Giulia articola perequazione e compensazione, precisando i contenuti e le fasi di sviluppo della prima - senza tuttavia il livello di dettaglio proprio della legge trentina - e articolando le modalità attuative della seconda. Come specificano il primo e il secondo comma dell'art. 32, la compensazione può infatti avere luogo mediante convenzione fra il comune e i proprietari delle aree interessate dagli interventi che stabilisca le modalità di calcolo dei crediti edificatori; la localizzazione delle aree sulle quali trasferire i diritti edificatori; il tempo massimo di utilizzazione dei crediti edificatori e "la corresponsione di un importo pari all'indennità di esproprio

per il caso di impossibilità di utilizzazione del credito edificatorio nel periodo convenuto." Pur con le ambiguità di una terminologia che considera identici il diritto edificatorio e il credito, il comma 2 disciplina l'azione amministrativa degli enti locali risolvendo aspetti non privi di complessità.

4. Nel corso degli anni, l'atteggiamento delle regioni appare dunque improntato a disciplinare con maggiore dettaglio le modalità con cui la perequazione e la compensazione da principi generali divengono strumenti di attuazione del piano. Ciò appare motivato non solo da esigenze operative, ma anche da alcune interpretazioni che appaiono incoerenti rispetto ai principi che informano i nuovi strumenti della perequazione e della compensazione. Senza la pretesa di effettuare una rassegna esaustiva, alcune di esse meritano di essere evidenziate per il loro particolare rilievo.

In primo luogo, il mancato rispetto di alcuni passaggi metodologici nell'impiego dello strumento ne altera le caratteristiche, indebolendone significativamente le caratteristiche di equità, con riflessi negativi anche sotto il profilo della sostenibilità giuridica. In alcuni piani, ad esempio, gli indici di edificabilità sono stati attribuiti senza riconoscere preventivamente le classi di suoli. L'esito è di promuovere una perequazione che, nel migliore dei casi, si limita alle proprietà dei singoli comparti, e che distribuisce indici e potenziali di edificazione diversi ad aree caratterizzate da un medesimo stato di fatto e di diritto. Si tratta di soluzioni che, omettendo o trasformando alcuni fondamentali passaggi di metodo, impiegano in modo parziale e contraddittorio il principio perequativo, con esiti su cui il legislatore regionale deve esprimersi. Un secondo ordine di problemi è legato ad una diversa interpretazione della perequazione rispetto alle premesse con cui essa si è imposta tra gli strumenti di gestione dei piani. Per alcune amministrazioni, ad esempio, essa si è progressivamente trasformata da strumento di attuazione del piano basato su di una più equa ripartizione

del plusvalore in strumento di natura parafiscale con il quale l'amministrazione provvede a richiedere contributi addizionali rispetto a quanto dovuto per legge. Oltre ai limiti di carattere giuridico di simili richieste - esito di norme generali e non di accordi puntuali (Urbani 2008, p. 15) - è doveroso sottolineare la discontinuità tra norme di questa natura e la perequazione nella sua formulazione originaria. Ancora, altri comuni hanno inteso la perequazione come possibilità di attribuire al comune stesso quota parte del potenziale edificatorio. L'esito è quello di comprimere l'edificabilità privata e di dotare il patrimonio comunale di edificabilità - e dunque di valore - sulla base di una interpretazione discutibile del principio perequativo. Del resto, come è avvenuto con la nota sentenza 4833/2006 del Consiglio di Stato nei confronti del Comune di Bassano del Grappa (VI), il giudice amministrativo ha dichiarato l'illegittimità di simili posizioni, da ricondurre a forme di *espropriazione atipica*, estranee al nostro ordinamento.

Se l'apertura delle leggi dei primi anni del decennio scorso ha determinato favorevoli condizioni all'adattamento dei principi della perequazione, la crescente diversificazione delle forme di intervento dei comuni rende auspicabile un'azione di indirizzo da parte delle regioni. La flessibilità delle norme su perequazione e compensazione può costituire un valore, ma l'assenza di riferimenti metodologici e operativi ne ha determinato a volte l'arbitraria alterazione più che l'auspicabile affinamento.

Riferimenti bibliografici

Bartolini A. (2007) Profili giuridici del c.d. credito di volumetria, relazione all'incontro di studio "La disciplina del territorio tra regole del mercato e mercato dei diritti", Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo, sez. di Pescara, 28.06.2007, in www.pausania.it (disponibile nel luglio 2009)
 Urbani P. (2008) "Senza norme quadro nazionali restano disparità tra i proprietari, negli oneri e nei diritti edificatori", in *I sistemi alternativi all'esproprio, Dossier di Edilizia e Territorio*, 30, pp. 12-17

INU
Istituto Nazionale di Urbanistica

VI Rassegna Urbanistica Nazionale Matera 1-14 marzo 2010

PRESENTAZIONE DELLA VI RUN MATERA 2010

L'Istituto Nazionale di Urbanistica promuove e organizza la VI Rassegna Urbanistica Nazionale a Matera, dall'1 al 6 marzo 2010 (con prosecuzione della Mostra nella settimana successiva). La RUN è un evento che con cadenza quinquennale costituisce appuntamento nazionale di dibattito, riflessione e di scambio di esperienze per studiosi, amministratori, tecnici, progettisti e operatori impegnati nel governo del territorio.

La VI RUN, dopo le prime due Rassegne di Stresa (1984), Ferrara (1989) e le tre successive edizioni svoltesi a Venezia (1994, 1999, 2004), è organizzata per la prima volta nel Meridione del Paese, a Matera, città con caratteristiche urbane eccezionali, dichiarata patrimonio dell'Unesco.

La VI RUN è un appuntamento molto atteso e l'iniziativa dell'INU è stata accolta con entusiasmo dalla Regione Basilicata che ne sostiene efficacemente l'organizzazione.

Come è tradizione delle precedenti RUN, anche la VI è articolata in parti fra loro integrate:

- La Mostra, con l'esposizione di piani, progetti, programmi e politiche;

- Le Sessioni di approfondimento e dibattito i cui temi di discussione traggono spunto dai casi esposti nella Mostra;
- I Convegni, gli Eventi collaterali e i Colloqui della RUN. La RUN rappresenta una periodica manifestazione culturale ed istituzionale unica nel panorama nazionale i cui esiti, come nelle edizioni passate, non mancheranno di riflettersi sull'urbanistica italiana: nella pratica della pianificazione e progettazione del territorio e delle città; nella pubblica amministrazione e nelle sedi della decisione politica, nelle Università. Amministratori e operatori, professionisti e studiosi delle nostre città e territori, si troveranno nell'ambiente straordinario del centro storico di Matera per valutare gli esiti della pianificazione e delle progettualità per il governo del territorio sviluppatasi negli ultimi 5 anni e, contemporaneamente, per delineare gli scenari e i percorsi che caratterizzeranno il territorio nei prossimi anni, alla luce dei mutamenti conseguenti e resi necessari dalla grave crisi economica globale e locale.

Per maggiori informazioni

INU Istituto Nazionale di Urbanistica
Piazza Farnese 44, 00186 ROMA

Segreteria Nazionale
tel. 06.68801190 06.68809671
fax. 06.68214773
e-mail: segreteria@inu.it
runsegreteria@inu.it
sito web www.inu.it
www.rassegnaurbanisticanaZIONALE.it

Segreteria operativa a Matera
Ingresso
Sig.ra Francesca Lisbona
via don Minzoni 38, 75100 Matera
tel. 0835.337220, fax 0835.240198
e-mail: info@incongressmatera.it
sito web www.incongressmatera.it

Eventi

a cura di Carolina Giaimo

Osservatorio per la qualità del paesaggio

Andrea Filpa

Già nella sua prima stesura (2004) il *Codice dei beni culturali e del paesaggio* prevedeva, nell'ambito della cooperazione tra amministrazioni pubbliche, l'istituzione presso il MIBAC di un *Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio* con il compito di redigere – di concerto con analoghi osservatori regionali – studi, analisi e proposte utili per definire le politiche di tutela e valorizzazione del paesaggio.

L'*Osservatorio* è stato istituito con decreto ministeriale del 25 settembre 2008 e con successivi decreti del 14 ottobre 2008 e del 28 novembre 2008 ne sono stati nominati i componenti.

All'*Osservatorio*, presieduto dal Ministro per i Beni e le Attività Culturali, partecipano il Direttore generale della Direzione competente in materia di paesaggio (con funzioni di vicepresidente) un Direttore regionale e i dirigenti ministeriali responsabili del

paesaggio, tre rappresentanti nominati dagli enti territoriali, tre rappresentanti dalle associazioni di protezione ambientale, un rappresentante del Consiglio nazionale degli Ordini degli architetti e quattro esperti in materia di paesaggio e di pianificazione paesaggistica individuati dal Ministro. L'*Osservatorio* si è insediato il 25 maggio 2009. Il Dm che istituisce l'*Osservatorio* gli ha assegnato compiti di rilievo, in quanto:

a) propone la rete delle strutture ministeriali e delle strutture regionali e locali che, in coerenza con le iniziative di elaborazione e di approvazione dei piani paesaggistici, sono deputate a fornire all'*Osservatorio* stesso i dati sugli ambiti paesaggistici a livello regionale, interregionale e nazionale, sulle loro caratteristiche, sullo stato dei beni paesaggistici ivi presenti, sugli interventi di restauro del paesaggio, di riqualificazione e recupero delle aree degradate;

b) identifica casi di studio e di ricerca emblematici dei paesaggi italiani;

c) propone metodologie di valutazione dei valori

paesaggistici del territorio italiano;

d) propone i criteri per la valorizzazione paesaggistica;

e) propone le linee guida per la redazione dei progetti di qualità architettonica incidenti sui beni paesaggistici;

f) propone l'adozione di parametri e obiettivi di qualità paesaggistica e suggerisce orientamenti sulle politiche di restauro, ripristino e riqualificazione paesaggistica di beni e aree degradati;

g) propone le modalità di identificazione dei paesaggi a rischio, attraverso l'analisi dei fattori di vulnerabilità del paesaggio;

h) esamina e valuta le informazioni sulle dinamiche di modificazione del paesaggio e sul monitoraggio dei grandi interventi di trasformazione del territorio;

i) segnala casi di particolare rilevanza nel settore della salvaguardia, della valorizzazione, e della gestione dei paesaggi italiani da proporre per l'assegnazione del "Premio europeo del Paesaggio";

j) elabora ogni due anni un Rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio.

Le funzioni indicate rendono l'*Osservatorio* il punto di riferimento a livello nazionale delle politiche per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio italiano.

L'*Osservatorio* è infatti l'organismo di orientamento e raccordo degli Osservatori regionali che, congiuntamente agli organismi locali ed alle strutture periferiche ministeriali, costituiranno la rete nazionale deputata a

fornire i dati sulle caratteristiche dei beni paesaggistici, sugli interventi di restauro del paesaggio, sugli interventi di riqualificazione e recupero delle aree degradate.

Sarà l'*Osservatorio* l'organismo al quale spetta il compito di studiare ed analizzare i paesaggi italiani, di proporre le metodologie di valutazione dei valori paesaggistici del territorio italiano, di proporre i criteri per la valorizzazione paesaggistica dei diversi paesaggi che connotano la nazione. Attraverso gli studi e le analisi condotti dall'*Osservatorio* si orienteranno le politiche di tutela paesaggistica, verranno identificati i territori a rischio, verranno orientate le azioni mirate alla riqualificazione di quelle aree che negli anni hanno subito manomissioni incisive che ne hanno stravolto le caratteristiche. All'*Osservatorio* è anche affidato il compito di redigere ogni due anni un *Rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio* che costituirà l'elemento di riferimento per le scelte in materia paesaggistica.

Ancora spetta all'*Osservatorio* segnalare casi di interventi positivi sul paesaggio che possano essere proposti per l'assegnazione del Premio europeo del paesaggio del Consiglio d'Europa. Le tematiche affidate all'*Osservatorio* sono le più rilevanti in materia paesaggistica ed attengono non solo alle competenze attribuite al Ministero per i beni e le attività culturali, ma anche e soprattutto a quelle assegnate alle Regioni

ed agli Enti locali. Per la prima volta viene previsto un Organismo di raccordo delle diverse realtà territoriali. Nelle tre riunioni finora svolte sono stati affrontati in ordine di priorità alcuni dei compiti assegnati. Per quanto riguarda la *rete* da costituire, scontata l'appartenenza delle Soprintendenze e degli Osservatori regionali, si è ritenuto indispensabile assicurare il coinvolgimento di alcune province e comuni particolarmente attenti alla materia, in modo da avere elementi di valutazione estesi all'intera *filiera* della pianificazione paesaggistica, fino a giungere al livello operativo delle trasformazioni, la cui regolazione è evidentemente uno degli obiettivi fondamentali del governo del paesaggio. Si sono ritenute di grande importanza anche le relazioni con università, istituti culturali e associazioni depositarie di competenze specifiche. Si è inoltre avviata la riflessione sul ruolo di indirizzo e coordinamento che l'Osservatorio potrà svolgere nelle attività di copianificazione per la redazione dei piani paesaggistici regionali: attività che il Mibac già svolge intensamente, con l'onere di doversi confrontare con legislazioni regionali di governo del territorio molto diversificate, e dunque con esiti – i piani paesaggistici – anche molto differenti gli uni dagli altri. Un'attività complessa che chiama in causa, solo per citare alcuni temi, le modalità di lettura del paesaggio e la successiva definizione degli ambiti, la

considerazione del paesaggio urbano, i ruoli e gli spazi della pianificazione provinciale e comunale, la proposizione di principi *indefettibili* quali il risparmio di suolo, la priorità da accordare al recupero, l'attenzione agli effetti sul paesaggio delle nuove infrastrutture. Si sono iniziati inoltre a delineare i contenuti del *Rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio*, che in qualche modo dovrà riassumere gli esiti della nuova stagione avviata dal Codice, senza l'ambizione di indicare soluzioni certe a problemi di nota complessità bensì con quella di offrire riflessioni e proposte – anche con riferimento ad esperienze europee – sia sul versante del dibattito culturale che delle pratiche di governo.

Esiti e prospettive della Legge Obiettivo

*Carmela Giannino**

L'iniziativa ha visto la partecipazione di numerosi ed interessanti interlocutori che a vario titolo si occupano di infrastrutture. Riteniamo che le questioni affrontate siano rilevanti e meritino un'attenta riflessione, per sollecitare spunti e proposte. Mario Virano, Presidente dell'Osservatorio TAV Torino-Lione, ha affrontato tre questioni centrali, derivanti dalla sua esperienza, ovvero: come nasce e si caratterizza l'esperienza dell'Osservatorio, a che punto è lo stato dei lavori e

quale lezione se ne può trarre in riferimento alla Legge Obiettivo. Le vicende che hanno portato alla nascita dell'Osservatorio risalgono al 1996. L'Osservatorio aveva il compito di *"dare risposte tecniche a questioni politiche"*. Il lavoro era impostato sulla logica del confronto aperto nel quale tutte le tesi erano meritevoli di approfondimento. Vi è stata una valutazione condivisa sulla capacità di traffico, sulla domanda di traffico, sui nodi da sciogliere. Il 26 giugno 2008 (dopo oltre 100 riunioni) si è riusciti a individuare uno *"schema di tracciato condiviso"* che è stato presentato in un dossier del governo italiano a Bruxelles per ottenere il finanziamento. Il Tavolo istituzionale ha approvato le conclusioni e successivamente l'Osservatorio ha avuto il mandato di definire le *"specifiche tecniche del tracciato"* che si sono tradotte in 7 punti posti alla base del capitolato di gara per Italferr. E' stata la prima volta che le specifiche tecniche sono state dettate dal territorio. Ora la missione dell'Osservatorio è assicurare la *governance* del progetto. La lezione generale che ne deriva è che è importante stabilire un rapporto con il territorio e che conseguentemente la Legge Obiettivo funziona se c'è consenso. Occorre il confronto con le comunità locali e con i vari portatori di interessi. Le grandi opere sono globali e locali e bisogna attrezzarsi dal punto di vista normativo e culturale perché *"le ragioni trovino un livello alto di elaborazione"* che faccia

sentire il processo come il risultato dell'apporto di tutti. L'esperienza evidenzia come ciò sia possibile e come l'Osservatorio costituisca un modello credibile. Il moderatore dei lavori Sergio Rizzo del Corriere della Sera, sottolineando come dal 1992 si parli di infrastrutture e come i costi per kmq siano superiori in media di tre volte rispetto agli altri paesi europei, ha introdotto l'intervento di Angelo Alessandra, Presidente della Commissione ambiente e territorio della Camera, che ha affrontato gli effetti della legge Obiettivo, evidenziati anche nel 4° Rapporto della Commissione Ambiente redatto in collaborazione con il Cresme e presentato il 14 luglio scorso. Dal raffronto tra le Delibere CipeE è emerso un dato importante ovvero che sono state realizzate 51 opere pari al 10 % del totale localizzate al nord come al mezzogiorno. Ha evidenziato inoltre tutte le azioni messe in campo dal governo, come l'istituzione di un Fondo Infrastrutture strategiche, l'introduzione di Commissari straordinari per le grandi opere e l'aver coniugato sviluppo con efficienza energetica come peraltro riportato nell'Allegato Infrastrutture al Dpef. Ennio Cascetta Assessore ai Trasporti Regione Campania ha evidenziato come il quadro sia noto per dimensioni e rilevanza e come in tanti si siano misurati su *"quanto costa il non-fare"*. Condivide le analisi di Italiadecide ovvero scarsa conoscenza del territorio, instabilità amministrativa, assenza di

priorità, quadro finanziario incerto. Il dato oggettivo è poi nella scarsa qualità dei progetti e la L.O. non sembra dare risposte adeguate. Manca la priorità delle priorità ovvero: la risposta alla sfida dello sviluppo sostenibile. In Italia vi è in media un numero pari a 61 auto x100 abitanti. La priorità è dunque : dotarsi di un sistema di trasporto ferroviario. Tuttavia, non ritiene vi sia un grande progetto di rilancio del trasporto pubblico locale. Il patto di stabilità non consente inoltre di recuperare il *gap*. Non vi è quindi nessuna logica di priorità. Segnala gli ingenti investimenti attuati in Campania, negli anni 2000-2008 pari a 8 miliardi di euro, con previsione di ulteriori 6,7 miliardi. L'intervento più rilevante è la metropolitana regionale che prevede la costruzione di 50 km di nuove linee e 37 nuove stazioni progettate da grandi architetti. Cita l'Istituto Tagliacarne che ha indicato la regione Campania come quella che ha avuto la maggiore crescita infrastrutturale di tutto il paese. E' un modo di far programmazione che sta funzionando e che prefigura un processo flessibile attraverso "opzioni di sviluppo" basate su veri studi di fattibilità e tavoli che compenetrino istanze globali e locali. La Regione ha inoltre istituito n Fondo Unico per le Infrastrutture in funzione della capacità di spesa delle singole opere. Federico Oliva Presidente Inu riprende due punti importanti, il primo relativo al dato delle opere realizzate che è pari al 10 % del totale degli investimenti

programmati e il secondo su il consenso che è necessario e va ricercato nelle fasi preliminari del progetto. Sottolinea l'esperienza straordinaria della Val di Susa. Ritiene che la mobilità sostenibile sia l' "infrastruttura da conquistare" perché le reti di trasporto su ferro consentono di far fronte ai fenomeni di metropolizzazione e diffusione insediativa. Purtroppo ciò che ci distingue dagli altri è la mancanza di risorse e l'assenza di interazione tra infrastrutture e insediamenti. Ritiene che si debba ricostruire un rapporto tra infrastrutture e territorio. Che debba essere reso obbligatorio stabilire un nesso di dipendenza tra nuovi sviluppi urbani e nuove infrastrutture. Sottolinea la necessità della legge di principi per il governo del territorio tuttora giacente in parlamento Sottolinea inoltre l'importanza delle modalità decisionali per la pianificazione del territorio attraverso la co-pianificazione ovvero un consenso decisionale che obblighi tutto il sistema a delle scelte condivise. Sandro Fabbro, Presidente della Commissione Inu Infrastrutture sottolinea l'importanza del consenso nelle fasi preliminari del progetto e la necessità di costruire un quadro di conoscenze condiviso. Ritiene importante che si dia garanzia di terzietà e di indipendenza per assicurare condizioni di fiducia reciproca ai vari soggetti responsabili. Flavio Zanonato, Sindaco di Padova – ANCI, condivide le conclusioni di Virano.

Naturalmente una cultura del consenso ritiene vada costruita. Non è solo il consenso/dissenso a creare difficoltà, ma il costo dell'opera pubblica in relazione a tutti gli effetti che produce. Spesso si creano nuove norme senza calcolarne i costi per la collettività. E' necessario invece ragionare in termini più complessivi. Si è in effetti al paradosso per cui: "chi non amministra sa come si fa e chi amministra non ci riesce". Leonardo Murano Presidente della Provincia di Treviso – Upi, ritiene che effettivamente in Italia il Gap sia molto grave. Nel nostro paese il problema degli espropri incide in maniera esponenziale sui tempi di attuazione. Inoltre si registra un incremento di traffico su gomma del 32 % rispetto ai paesi europei. E' dunque una politica che incentiva il trasporto su gomma, non certo il trasporto ferroviario. Concorda con il problema dell'indebitamento pubblico che costituisce un freno allo sviluppo. Ritiene che il federalismo fiscale rappresenti la soluzione Sergio Rizzo si chiede perché la politica sia carente sollecitando l'intervento di Luciano Violante Presidente di Italiadecide. Violante ritiene come effettivamente il patto di stabilità rappresenti un freno allo sviluppo, a meno che non si concorra tutti a ridurre il debito dello Stato, lavorando su principi di fondo e condivisi. Evidenzia come in questi incontri si abbia talvolta l'impressione di registrare una netta separazione tra "politica e specialisti" ovvero tra "politica e cultura". Ritiene

invece che debba esserci un rapporto virtuoso tra chi fa politica e chi svolge un lavoro intellettuale. Propone di "lavorare insieme per costruire una rete" ovvero costituire un NETWORK con i soggetti più rilevanti, portatori di interesse. Per superare il GAP presenta le seguenti proposte:

1. il territorio non è ne inerte ne passivo. E' un insieme di forze che devono essere coinvolte perché ciò produce corresponsabilizzazione e scelte sintoniche;
2. occorre lavorare per smontare i fattori che determinano rendite parassitarie (aver vinto un appalto non significa realizzare l'opera (le impugnative, ad es. allungano i tempi). È necessario partire più lentamente ma partire bene per poi accelerare;
3. Prima di adottare nuove leggi vanno utilizzate al meglio quelle esistenti. Altrimenti si crea una situazione di instabilità /incertezza/attesa. Guardiamo cosa ci può dare la Legge obiettivo;
4. E' necessario far funzionare l'ordinario, ovvero i meccanismi procedurali. Occorre una "straordinaria ordinarietà";
5. Competere significa essere capaci di priorità . Questa è la forza del governo centrale . Vi è una responsabilità del governo sulle scelte e sul dover dire dei no, se necessari. Queste lezioni ci sembra che possano essere condivise e inducono a lavorare con maggiore rigore ed entusiasmo.

*Inu Lazio.

Valorizzazione del commercio urbano in Piemonte

Carola Trucco

Si è svolto a Torino, il 21 e 22 Ottobre 2009, il Convegno dal titolo *Valorizzazione del Commercio Urbano. Dieci anni di esperienze a confronto.*

A partire dalla considerazione che l'organizzazione dell'attività commerciale è un fenomeno strettamente connesso ai processi di regolazione e di sviluppo delle città, l'Assessorato al Commercio della Regione Piemonte ha posto al centro della sua attenzione lo sviluppo del commercio urbano, presentando le problematiche relative al governo, alla pianificazione del territorio e quelle correlate alla valorizzazione del settore.

“La programmazione decennale ha dato risultati positivi – ha commentato la Presidente della Regione Mercedes Bresso, all'apertura dei lavori – nel contrastare il fenomeno della desertificazione commerciale e il deficit di servizi soprattutto nelle aree caratterizzate nei comuni minori. Gli interventi regionali hanno contribuito alla riqualificazione e al rilancio turistico del territorio e hanno restituito ai cittadini molti centri storici, rendendoli più fruibili e vivibili”.

I “luoghi del commercio”, intesi come contesti urbani caratterizzati da attività commerciali, sono al centro, da circa un decennio, di

politiche di qualificazione territoriale con interventi volti a sostenere la valorizzazione del commercio al fine di promuovere uno sviluppo “a servizio della collettività”, per un incremento della qualità della vita e con l'intento di controbilanciare la forte attrazione dei cosiddetti “centri commerciali” che, nel tempo, hanno assunto un marcato ruolo di aggregazione pur mancando di storicità e tradizione. “Il commercio è dunque un'attività economica e produttiva – ha proseguito l'Assessore regionale al Commercio Sergio Luigi Ricca – che garantisce migliaia di posti di lavoro, in grado di svolgere la funzione di valorizzazione delle risorse del territorio e, in particolare nei centri urbani, aumentando anche il valore degli immobili. Può avere inoltre una funzione sociale nel ripopolare e rendere attrattiva un'area urbana degradata”

La Regione Piemonte, attraverso gli interventi di valorizzazione del commercio urbano (Programma di Qualificazione Urbano - PQU), promuove e finanzia interventi avviati dalle Amministrazioni comunali in ambito di valorizzazione e qualificazione del commercio urbano. L'investimento di 46.800.000 ? (di cui 21.100.000 Euro di contributo regionale) ha lo scopo di rendere i “luoghi naturali del commercio” più accessibili, più attrattivi ed infine maggiormente organizzati ed animati, per risultare competitivi rispetto alla grande distribuzione. Sono 101 i Comuni che hanno aderito al Programma

di Qualificazione Urbana

- *Prima linea di intervento:* Interventi di urbanistica per migliorare l'accessibilità all'area (pedonalizzazione, illuminazione, parcheggi, arredo urbano) con un investimento complessivo di 27.500.000? dei quali 11.500.000? provenienti da fondi regionali.

- *Seconda linea di intervento:* Permette il miglioramento dell'esteriorità degli esercizi commerciali (rifacimento facciate, vetrine con il fine di armonizzare e creare un'unica identità nella medesima area commerciale) l'intervento ha coinvolto 2000 esercizi commerciali in 50 comuni per un investimento complessivo di 14.000.000? con un contributo regionale pari a 7.000.000?.

- *Terza linea di intervento:* Prevede la creazione di Organismi Associati d'Impresa, che coinvolgano i commercianti di un'unica area commerciale predefinita, al fine di incentivare l'afflusso di pubblico tramite manifestazioni e vari servizi studiati per il consumatore (fidelity card, info point, consegna a domicilio). L'investimento in questo ambito è stato di 5.300.000? di cui 2.600.000 finanziati dalla regione.

A questo scopo, durante il convegno, sono state approfondite le modalità di attuazione delle politiche di incentivazione regionale e sono stati illustrati alcuni casi piemontesi di valorizzazione del commercio che possono configurarsi come “buone pratiche”; inoltre sono stati esaminati alcuni esempi di “town center” promossi in Belgio, Francia, Spagna,

Svezia e Stati Uniti. Le giornate del convegno hanno visto la presentazione del volume *Percorsi di Valorizzazione del Commercio Urbano in Piemonte*, autori Carlo Salvatore e Corrado Rinaudo, con l'obiettivo di illustrare problematiche, spunti ed esiti delle iniziative intraprese dalla Regione Piemonte.



ASSOCIAZIONE NAZIONALE URBANISTI PIANIFICATORI TERRITORIALI E AMBIENTALI

Membro effettivo del Consiglio Europeo degli Urbanisti
www.urbanisti.it

Il corso di laurea in PTUA di Palermo

Nicola Giuliano Leone

I Corsi di Laurea in Pianificazione territoriale urbanistica e ambientale nascono in Italia come corsi fortemente innovativi perché centrati su di una cultura del progetto e del piano fortemente connessa ad una dimensione interdisciplinare. La storia delle origini nazionali è nota.

Il D.M. 31/12/1998 pubblicato sulla G.U.R.I. n° 304 con oggetto lo Statuto del Corso di Laurea in Pianificazione Territoriale, Urbanistica e Ambientale dell'Università di Palermo, consentì con D.R. n. 55 del 02/02/1999 di avviare il corso di laurea.

L'attivazione del corso di laurea in Ptua di Palermo consentì alcuni importati passi avanti nel contesto delle questioni che si agitavano in quel periodo. Una prima questione era propriamente accademica. Una incresciosa condizione vedeva divisa in due pezzi la scuola urbanistica palermitana. Dopo la

scomparsa di Edoardo Caracciolo (1962), personaggio di cultura aperta e generosa, si aprì una diaspora che vide da un lato Giuseppe Caronia e, successivamente, Vincenzo Cabianca e dall'altro Leonardo Urbani e Carlo Doglio avviare due percorsi culturali di differente natura e collocazione. Caronia, vincitore del concorso di Caratteri distributivi degli edifici, chiese di passare a ricoprire la cattedra di urbanistica lasciata vacante per la scomparsa di Caracciolo. Le cose si andarono complicando quando Leonardo Urbani, nuovo vincitore di cattedra, fu chiamato da Alberto Samonà, Gino Lo Giudice e Vittorio Gregotti a ricoprire un'altra cattedra di urbanistica in un differente Istituto.

Caronia chiamò Cabianca a ricoprire l'insegnamento di Pianificazione territoriale e qualche anno dopo anche Cabianca assunse gli oneri della cattedra. Caronia e Cabianca andavano alimentando un'attenzione tradizionale dell'urbanistica che attraverso Cabianca e in particolare i suoi assistenti (Pinzello) tendeva ad

incrociare i grandi temi dell'ambiente, Mentre Urbani e Doglio, attraverso un più diretto contatto con le progettazioni architettoniche (Samonà, De Carlo) incrociavano i temi dei centri storici e dello sviluppo locale con significativi testi alimentati da forti sguardi meridionalisti e di interpretazione progettuale del territorio siciliano anche con la partecipazione dei loro assistenti (Gangemi, Leone, Quartarone). Da allora le due scuole avevano avuto difficoltà di dialogo anche in ragione di questa difficile storia e di una non facile comprensione nelle prospettive di crescita della scuola. Già l'occasione del Dottorato di ricerca aveva consentito di rompere gli indugi e nelle generazioni più giovani aveva prodotto alcune necessarie integrazioni che avevano spinto a formulare un incontro delle due posizioni in una comune occasione di applicazione formativa per la ricerca. L'opportunità di costruire un apposito corso di laurea che vedeva, per l'ampiezza del tema, presenti e ricomposti tutti i vari filoni della scuola palermitana, consentiva necessariamente un dialogo e quindi una amalgama tra le differenti componenti. Tutto ciò ha giovato sicuramente alla scuola. Due figure hanno interpretato questo passaggio in modo abbastanza concorde, me stesso e Bernardo Rossi Doria. Per varie ragioni hanno rappresentato il primo un insieme di tensioni articolate verso l'eredità dello sviluppo centrato sulle risorse e la dimensione delle

economie locali, anche attraverso una intenzione di intreccio tra piano e progetto e il secondo l'allargamento ai temi dell'ambiente. La spinta alla integrazione dei temi e all'incontro tra le varie componenti credo che sia stata condotta da me in prima persona anche perché l'avvio del corso fu retto attraverso, caso unico in Italia, un finanziamento del Fondo Sociale Europeo (FSE) anche attraverso la formula di connettere lo sviluppo locale alle nuove occasioni delle progettazioni comunitarie, quindi con tutte le tecniche che già alla fine degli anni '90 privilegiavano la cultura della partecipazione pur se nei suoi più diretti contenuti tecnici.

In questo contesto la seconda questione era più direttamente connessa con le politiche urbanistiche e territoriali sviluppabili in una Regione come la Sicilia che potenzialmente possiede autonomia proprio in materia di governo del territorio. L'attivazione del Corso di Laurea in Ptua consentì di avviare alcuni significativi processi di pianificazione e di interloquire in modo diretto per una riconoscibilità complessiva del lavoro degli urbanisti. Si riuscì in quegli anni ad avere anche approvata una legge regionale che consentiva, nella Regione Siciliana, l'esercizio della professione di pianificatori ai laureati in Ptua. Fu avviata la formazione del Piano territoriale urbanistico regionale e furono avviate le procedure per la formazione della Legge urbanistica

regionale, sino alla formazione di un nuovo testo quale proposta di legge.

La presenza del nuovo corso di laurea consente di fatto alla Regione e ai vari Enti locali preposti al governo e alla pianificazione di poter contare su di una cultura del territorio che si va sempre più diffondendo anche se le più recenti vicissitudini regionali e il prevalere di una cultura del potere avverso una politica della democrazia e della partecipazione sembrano avere allontanato la consapevolezza dell'importanza dell'azione del pianificare alle varie scale.

In questo quadro il primo passaggio verso la riforma voluta dal D.M. 509/99 è stato agevolato dalla esistenza consolidata di una forte coesione dei componenti l'area della Pianificazione urbanistica e territoriale e da un riconoscimento ufficiale in sede regionale del ruolo della pianificazione che si è andato smorzando solo a partire dal 2007.

Ciò ha consentito di fare annoverare il nuovo corso di laurea in Ptua della Classe 7 (triennale) quale uno dei cinque corsi «Campus One» dell'ateneo di Palermo. A partire dall'a.a. 2001-2002, per i successivi tre anni, il corso riuscì ad essere sostenuto dai finanziamenti del progetto della CRUI sino al suo accreditamento positivo con apposito esame dei valutatori ministeriali. Il corso per la sua duplice componente centrata sullo sviluppo locale e sulla dimensione ambientale ha goduto per tutta la durata di

applicazione del D.M. 509/99, ovvero sino all'a.a. 2008/09 di una forte partecipazione multidisciplinare che ha visto presenze di docenti geografi, sociologi, economisti, agronomi, ecologi, biologi, geologi, appartenenti di altre facoltà dell'ateneo e quasi tutti ordinari delle varie discipline, carichi di grande interesse per un corso che aveva ed ha forti valenze applicative.

Gli immatricolati sono stati sempre intorno agli ottanta iscritti e gli abbandoni molto inferiori al venti per cento fisiologico.

Superati i tre anni del primo corso, già a partire dall'a.a. 2003-2004 furono attivati due corsi di laurea specialistica (così allora nominati) uno in Pianificazione territoriale urbanistica e ambientale della classe 54/S e uno in Ecologia e pianificazione del paesaggio (Epp) della classe 3/S. Già nell'a.a. 2006-07 ci si rese conto che il corso di laurea in Epp non poteva reggere nel tempo avendo un numero di iscritti non adeguato ad un corso universitario. Fu deciso pertanto di non riattivarlo per i futuri anni accademici. Nonostante il numero delle materie e quindi degli esami fosse molto alto sia nel corso triennale che nei due corsi specialistici si sono visti i frutti positivi attraverso laureati di grande capacità di applicazione ben utilizzati sia presso studi professionali che praticano la pianificazione territoriale e urbanistica, sia presso pubbliche amministrazioni, sia quale vincitori di borse di dottorato ed infine anche

in altre sedi nazionali come studenti di master universitari o di altro. L'attivazione della riforma dovuta al D.lgs 270/04 e alle sue successive modifiche e integrazioni ha sicuramente prodotto una positiva riduzione delle materie e quindi degli esami, si spera con beneficio dei tempi di attraversamento del percorso di studi. Si è però verificata una riduzione della tensione multi disciplinare anche per la chiamata alle singole responsabilità presso le molteplici sedi delle facoltà universitarie dell'ateneo. È stato comunque possibile tenere in attività sia il corso triennale che il corso di laurea magistrale anche con i requisiti di qualità previsti in materia di autorevolezza dei docenti. Allo stato attuale si può persino dire che i due corsi hanno migliorato la loro capacità didattica e non perso le connotazioni di impegno con l'integrazione di altre discipline delle scienze sociali e delle scienze fisiche anche grazie ad una lungimirante apertura che in passato è stata fatta per l'assunzione di docenti giovani in questi settori afferenti al progetto di piano, anche se non sempre capita e non del tutto realizzata.

La questione più grave è rappresentata dalla futura andata in pensione di docenti della facoltà dell'area urbanistica e dalla improbabilità del ricambio se la prassi del rinvio e l'incertezza delle regole utili alla formazione dei docenti ed al ricambio generazionale continuano ad avere il trend di questi ultimi tre anni per giunta ulteriormente

peggiorati nell'anno in corso.

Se la spinta perseguita oramai da diversi lustri è quella di transitare da una prevalente università di Stato ad una prevalente università non statale sarebbe utile che venisse con chiarezza messa in evidenza quale assurdità si verranno a creare se questo tracciato si continua a perseguire solo con politiche di disincentivazione e di penalizzazione dell'università di Stato. Alcuni settori cardine dell'interesse del paese potrebbero scomparire perché poco remunerative per il privato. Alcune importanti Regioni del Paese potrebbero trovarsi con università declassate o del tutto prive di sedi universitarie.

L'urbanistica è una scienza sociale. Per questo serve non solo a fare i piani ma anche ad educare gli abitanti ai valori del territorio e del vivere civile. Non è dato di sapere ancora, con il trend in atto, se i suoi valori verranno conservati e messi in grado di evolversi attraverso lo studio, la ricerca e la trasmissione dei saperi. Per questo si ritiene che pur essendo i corsi di urbanistica ritenuti da alcuni dei corsi come costruiti per combattere specifiche battaglie, essi sono corsi di laurea necessari. Bisognerà passare, per questo, da una necessità tematica ad una obbiettiva necessità di confronto che, superando il racconto dei molteplici e singoli casi sappia costruire una confrontabile politica nazionale del territorio e delle sue risorse.

Libri e altro

a cura di Ruben Baiocco

Monica Vercesi, *La mobilità autonoma dei bambini tra ricerca e interventi sul territorio*, Franco Angeli, Milano, 2008, ill. b/n, pp. 220, 22 euro.

Il libro di Monica Vercesi può essere considerato una ricerca di frontiera. All'interno di un campo di studi non nuovo come quello relativo alla progettualità a favore di una *città a misura di bambino*, la scelta di individuare come parametro principale di valutazione la "mobilità autonoma" e la sua estensione all'interno di un contesto urbano, anche a scapito dell'ossessione e del miraggio della sicurezza assoluta data tecnicamente, ribalta la prospettiva di una deriva "funzionalista" che privilegia la creazione di spazi dedicati all'infanzia separati dal resto della città. All'interno di tale prospettiva, pertanto, l'estensione della mobilità autonoma diviene questione non specifica ma cifra dell'integrazione di una certa qualità ambientale, sociale e civica di un determinato contesto insediativo e della città nel suo complesso. Nel primo capitolo del volume l'autrice mette a fuoco l'andamento di due

parabole evolutive nel corso dell'ultimo secolo circa il rapporto fra bambini, società e città; se da una parte il Novecento, con riferimento ai paesi sviluppati, può essere considerato a ragione il secolo in cui è stata riservata all'infanzia una grande attenzione anche da parte delle istituzioni (si pensi alla scolarizzazione e alla salute, misurata nel calo della mortalità), dall'altra, può essere considerato il periodo che ha visto un progressivo isolamento e perdita di autonomia del bambino "rispetto al contesto sociale e territoriale di riferimento". Le cause individuate e discusse nel testo sono molteplici: da quelle di natura sociale ed economica a quelle riguardanti strettamente le modalità di trasformazione che hanno interessato i contesti urbanizzati, con particolare riferimento all'incremento della motorizzazione veicolare privata. Riportando le parole di Ariès, così scrive la Vercesi: "il bambino apparteneva allo spazio urbano in modo del tutto naturale [...]. Non esisteva strada senza bambini di ogni età e ogni condizione". Il rapporto del tempo speso

quotidianamente dai bambini nel passato sembra da sempre a favore dello "spazio urbano" rispetto a quello "domestico". Nel Novecento ed in particolare in anni a noi recenti, questo rapporto si è invertito radicalmente, e a netto favore dello spazio domestico. A quest'ultimo, divenuto maggiormente attrattivo, corrisponde la percezione di uno spazio urbano più insicuro, con una conseguente riduzione di quello praticato in autonomia, che risulta sempre più circoscritto, dedicato e specificatamente sorvegliato.

Tutto ciò limitando le occasioni in cui il bambino può imparare a gestirsi da solo e ad assumersi i rischi di fare esperienza, e quindi compromettendo il suo processo di apprendimento - che si verifica ogni volta che si superano nuove difficoltà - e persino il suo benessere psico-fisico. Una parte del testo, in questo senso, è dedicata alla relazione fra autonomia della mobilità infantile, sviluppo cognitivo e costruzione della propria identità, riportando una sintesi ricca di riferimenti bibliografici sull'evoluzione degli studi al riguardo. Gli ultimi due capitoli del volume, invece, sono dedicati alla progettualità per sostenere la mobilità autonoma dei bambini nelle città contemporanee. Il primo restituisce un'ampia rassegna di specifici percorsi progettuali in ambito europeo in rapporto ai vari contesti nazionali, dove le politiche pubbliche, fra Unione Europea, governi, amministrazioni locali, ecc., per quanto concerne in particolare il sostegno dei percorsi casa-scuola hanno assunto negli ultimi

vent'anni una crescente attenzione e centralità. È in questo capitolo che l'autrice mette a punto un'interessante metodologia di valutazione delle iniziative prese in esame, assumendo parametri quali gli *obiettivi* di tali progetti (promuovere la mobilità autonoma, promuovere la salute, promuovere la sostenibilità ambientale), *l'area d'intervento* (intero territorio, percorsi casa-scuola-luoghi del tempo libero, percorsi casa-scuola tout-court) in relazione alla centralità del bambino, misurabile anche secondo diversi livelli di partecipazione.

L'ultimo capitolo restituisce invece l'esperienza progettuale dell'autrice in alcuni comuni italiani, assumendo come questione cruciale per la riuscita di un progetto la costituzione di "gruppi di coordinamento" di rappresentanza tecnica, politica e civile per superare limiti reali della specificità politica italiana nel sostenere progetti oltre i mandati amministrativi.

Verso una progettualità più rispettosa dei bambini, questo il titolo del capitolo conclusivo, sembra però rimarcare come la mobilità autonoma dei bambini è tutt'altro che una questione specifica e tecnica, o di natura esclusivamente viabilistica, quanto un'occasione per riformulare la cruciale importanza della partecipazione della società civile ai processi di trasformazione delle città, restituendo così ad essa la dimensione di *polis*, inclusiva dei diritti e dei differenti ruoli dei suoi abitanti, fra i quali appunto i bambini.

Ruben Baiocco

Marco Cremaschi (a cura di)
Tracce di quartieri. Il legame sociale nella città che cambia
FrancoAngeli, Milano, 2008,
416 pagg, 29,50 Euro

Il volume costituisce l'esito del lavoro dell'Unità locale dell'Università degli Studi RomaTre del programma di ricerca di interesse nazionale "I territori della città in trasformazione: innovazione delle descrizioni e nelle politiche". Il libro descrive caratteri del cambiamento sociale di alcune città italiane, attraverso l'analisi dei suoi quartieri, sono storie di luoghi, descritti attraverso "fatti sociali formati nello spazio", cioè attraverso una grande attenzione alle interazioni che si instaurano fra fenomeni sociali e trasformazioni fisiche dei luoghi in cui questi cambiamenti avvengono e al ruolo che le politiche pubbliche hanno nel generare tale cambiamento. I casi restituiscono la varietà di questi processi nelle diverse città italiane, spesso i risultati sono simili, ma la natura dei processi è differenziata.

Attraverso una raccolta di saggi di giovani ricercatori, appartenenti non solo all'unità di ricerca di RomaTre, ma di altre università italiane, con formazioni diverse (antropologi, sociologi, storici e urbanisti), vengono indagati casi studio riferiti alle città italiane di Roma, Milano, Torino e Napoli, organizzati in quattro "sezioni tematiche" che racchiudono altrettanti saggi. Si inizia con le "nicchie urbane" (quartiere Isola a Milano, San Lorenzo a Roma, Chiaia a Napoli), quartieri popolari che diventano "desiderabili" e si

riposizionano sulla scena culturale urbana, popolati da creativi o con fenomeni di *gentrification*, la cui popolazione originaria si ricolloca o viene espulsa; i "vecchi quartieri pubblici" (alcune borgate romane, via Arquata a Torino, Primavalle a Roma) dove la popolazione insediata negli scorsi decenni hanno creato una cultura territoriale locale dotata di proprie specificità (con relazioni sedimentate, culture locali, elementi di identità, senso di appartenenza); le "periferie dell'immigrazione" (via Padova a Milano, Torre Maura a Roma, Montecalvario a Napoli) dove si concentrano nuove popolazioni povere, deboli e marginali e dove si manifestano conflitti fra gruppi sociali e generazioni in cerca di nuova rappresentanza politica; i "borghi metropolitani" (Ladispoli a Roma, Garbagnate a Milano, Varcaturò a Napoli), aree (talvolta comuni) travolti dalla crescita insediativa. Nella parte dedicata alle "nicchie urbane", il libro indaga fenomeni di *gentrification*, rapporti che si instaurano fra processi di riqualificazione e ricambio sociale, fenomeni di rigenerazione dell'ambiente urbano e nuove attività economiche orientate ai modelli di consumo delle nuove popolazioni, la maggior attrattività genera un'impennata dei valori immobiliari che rende sempre più selettivo l'ingresso di nuovi abitanti fino al venir meno di variegata forme di *mixité* sociale e funzionale a cui vanno sostituendosi contesti sempre più omogenei ed omologati.

Centri storici degradati e marginali che improvvisamente diventano quartieri alla moda, di tendenza, dove single, coppie senza figli e studenti si trasferiscono a risiedere per scelta di vita. Luoghi abbandonati dove professionisti innovativi, artisti, architetti, giornalisti, intellettuali scelgono di andare a lavorare, facendo spesso coincidere luoghi di vita con luoghi di lavoro e formando microcomunità omogenee. Giovani di buon livello culturale ed estrazione sociale medio-alta, lasciano quartieri "borghesi" delle rispettive città per andarvi a risiedere. Altri nuovi residenti con più basso livello di solvibilità usufruiscono di quote di patrimonio di minor pregio, ma che assicura vantaggi ed esternalità localizzative (posizione baricentrica in ambito urbano con riduzione degli spostamenti casa-lavoro), possibilità di condividere reti amicali e professionali. Il progressivo inserimento di nuovi abitanti determina l'avvio di una riqualificazione a "macchia di leopardo" che con il tempo tende a propagarsi "aggregando" aree sempre più vaste. Nel corso degli ultimi quindici anni, le trasformazioni di questi quartieri sono state dirompenti, ne hanno ridefinito la fisionomia e l'identità, parti di città che sembravano avviate alla decadenza, hanno riacquisito un ruolo di attrazione divenendo tasselli di più ampi processi di rigenerazione urbana. Ma scompaiono (come nel caso delle borgate Romane o del quartiere Isola a Milano) alcuni aspetti "popolari" e

questo è un aspetto contraddittorio delle trasformazioni. Il libro non sposa un atteggiamento vernacolare e nostalgico verso un passato che non c'è più, la tesi sottesa, è quella della persistenza della dimensione di quartiere che "resiste" e continua ad occupare una certa rilevanza nel cambiamento metropolitano, soprattutto nelle pratiche degli abitanti.

Francesco Gastaldi

Alessandra Cazzola
Paesaggi coltivati, paesaggio da coltivare
Lo spazio agricolo dell'area romana tra campagna, territorio urbanizzato e produzione
Gangemi Editore, Roma
2009, pp.336, ill. b/n e colori

Paesaggio: una definizione sfuggente, spesso soggettiva, il più delle volte ingabbiata nelle maglie della normativa necessaria al governo del territorio. Nondimeno il termine appare frequentato, nel quale confluiscono molteplici discipline e saperi pseudo-scientifici, pur non essendo esso capace di conciliarli tutti... Una cosa è certa: il concetto di paesaggio non sembra poter prescindere dal momento percettivo; circostanza che riporta l'uomo al centro della trattazione, sottolineando il carattere culturale del tema. Nel volume presentato ci si pone un obiettivo difficile: cogliere e riordinare in modo onnicomprensivo tutti gli aspetti che confluiscono nella cultura del paesaggio. L'autrice lo fa con particolare attenzione all'ambito rurale, restituendo dignità ad un sistema ambientale troppo

spesso considerato alla stregua di suolo di riserva in attesa di trasformazione, secondo una logica urbanistica errata, tesa a gestire il territorio unicamente in direzione dell'edificazione. Nell'analisi di Alessandra Cazzola il paesaggio agrario parla della storia e della nostra cultura di popolo e di paese. Esso reca in sé i segni dell'uomo e, anche se spesso destrutturato, resiste, fortemente radicato nelle diverse culture locali alle quali è legato tramite una relazione doppiamente identitaria. L'agricoltura è l'attività umana che nei secoli ha inciso profondamente sul territorio allo scopo di carpirne le risorse. Essa ha costruito i caratteri iconografici che è possibile leggere come elementi descrittivi del "paesaggio agrario". I segni si sono consolidati e stratificati, nel tempo, in maniera essenziale, raggiungendo la massima efficienza nel dualismo tra forma e funzione e dando esito ad un'espressione complessa e visibile che non ha mai necessitato di abbellimenti. Tuttavia, nel tempo, il paesaggio si è evoluto al pari di un essere vivente e così le tessiture, che sono mutate in funzione delle necessità pratiche e dei cambiamenti culturali. Nella stessa logica evolutiva, oggi non sembra fuori luogo prefiggersi un recupero della cultura agraria nell'ottica della sostenibilità, contribuendo nel contempo a conservare gli equilibri ambientali. Di fatto la gestione dei territori coltivati può essere rivista in chiave "moderna", correlandone gli indirizzi tecnici alle esigenze delle identità locali, senza

trascurare una possibile reinterpretazione degli scenari agricoli in direzione di un turismo consapevole delle valenze culturali ad essi correlabili. Nel testo, i paesaggi agrari descritti sono innumerevoli. La loro varietà viene attentamente analizzata e percorsa lungo tutta la penisola. L'autrice ci conduce dai prati alpini agli agrumeti siciliani, passando per i colli toscani, evidenziando la sorprendente molteplicità di 'tipi', che ci riportano alle diverse culture del nostro paese, rammentandoci la complessità di cui siamo partecipi. La ricerca indica un percorso che, sebbene lungi dall'essere terminato, ci mette di fronte ad un'inversione di tendenza, che si prefigge di coniugare alle ragioni estetiche quelle ecologiche ed economiche, conferendo al paesaggio agrario un prezioso ruolo strategico nel processo di riqualificazione ambientale. La struttura del lavoro si articola in tre parti: la prima introduce il lettore alla materia, fornendo definizioni e illustrando il metodo necessario ad un qualsivoglia processo comprensivo sistematico, indispensabile a far emergere le relazioni tra le parti di un insieme strutturato quale è il paesaggio. Non viene trascurata l'illustrazione della storia nei suoi momenti salienti, e viene offerto un corredo di dati numerici utili ad un eventuale approfondimento tematico. La seconda parte, coerentemente con l'approccio sistematico della ricerca, ne propone un preciso ambito applicativo: la campagna romana, che nella visione dell'autrice è quella che, per storia e

vicissitudini, meglio rappresenta la più complessa interrelazione tra fattori. Di tale ambito è stata condotta una lettura sistemica/strutturale basata sul riconoscimento degli elementi strutturanti, e sull'individuazione - interpretazione di caratteri riconoscibili attraverso cui trasfondere la lettura della "campagna romana" a tutte le tipologie di "campagne romane", allo scopo di fornire i criteri di una progettazione paesaggistica congruente con l'ambito analizzato. Nell'ultima parte della trattazione l'autrice, consapevole che i momenti identificabili come *vedere-conoscere-comprender e-organizzare* sono segmenti di un processo logico facile da esporre ma difficile da attuare, si sofferma su riflessioni che scaturiscono dalla lettura dei segni del paesaggio romano, per confluire, poi, nella sezione esplicitamente propositiva. Quest'ultima è studiata al fine di fornire utili *linee guida* a "coloro che pianificano", in particolar modo in ambiti degradati. Riteniamo che l'operazione di recupero dell'espressione "*Paesaggio*" non sia facile senza quell'attaccamento alla materia che traspare chiaramente da questo accurato lavoro di ricerca. La fluidità della trattazione, condotta sempre con rigore tecnico, scaturisce dalla cultura urbanistica di Alessandra Cazzola, la stessa che le consente di dare vita ad una sintesi multidisciplinare esperibile da tutti coloro che hanno messo, o intendano mettere, il paesaggio nel proprio orizzonte di ricerca.

M. Cristina Campanelli

Franco Mancuso
Venezia è una città. Come è stata costruita e come vive
Corte del Fontego, Venezia
2009

Salvare Venezia era il titolo dell'edizione francese del Rapporto Unesco per la salvaguardia di Venezia, pubblicato a Parigi nel 1971, *Abitare Venezia* è il titolo del volume di F.Mancuso che richiama nelle finalità quel testo. Dichiarava in premessa René Maheu, direttore Unesco: "Dobbiamo salvare Venezia: dobbiamo, possiamo farlo. Ma l'impresa, di complessità e difficoltà eccezionali, ha possibilità di successo solo se viene compresa. Che cosa dobbiamo salvare? Da che cosa? Come?" . Mancuso, con tematiche e intenzionalità simili, parte dalla ricostruzione storica dei problemi per:
- dare una risposta a quanti chiedono come sia veramente fatta Venezia (p.4);
- fornire proposte/suggerimenti perché "Venezia è ancora una città" e possa restarlo nei tempi a venire. Salvare/salvaguardare/proteggere questa città è, infatti, lo scopo -dichiarato o inconscio- di ogni studioso che a partire dai problemi di Venezia cerca di rielaborarli per giungere ad analisi-anamnesi, a formulare cure-ricette finalizzate a non perdere questa "città di pietra" il che significa non perdere neppure la "città reale" costruita -come ricordava Teresa Foscolo Foscarini- con "volontà di ferro e circostanze felici". La prima e interessante caratteristica del libro, riguarda proprio la continuità nello svolgersi

della storia della città (Cap.I *La fabbrica della città*, Cap.II *Forme di Venezia*, Cap.IV *La Laguna*), città mitizzata, città “capolavoro” studiata da centinaia e centinaia di esperti che necessita, però, continuamente l’esercizio dell’approfondimento (storico, scientifico) e della correlazione di analisi complesse per essere interpretata. Il volume di Mancuso rappresenta un contributo in questa direzione, facendo sintesi delle ricerche pluridecennali da lui condotte su Venezia, in ambito universitario e professionale, prendendo in esame i più rilevanti aspetti fisici, materiali e immateriali, che hanno contribuito alla formazione di un sistema perfetto di coabitazione terra/acqua, uomo/ambiente naturale, città/campagna. La ricostruzione è filologica e approfondita per tutti i sistemi che compongono il *mosaico* veneziano, con l’individuazione degli elementi di fragilità/criticità che l’hanno connotato nel corso dei secoli, con una formazione lenta, graduale “esperienziale” dove ogni passaggio (e ogni intervento) è stato attuato in forma progressiva. Dal testo anche un lettore “foresto”(come evidenzia F.Erbani nella prefazione) può ricavare una descrizione approfondita dei contesti e dei metodi di intervento, impraticandosi del vocabolario “veneziano” delle “Arti del costruire” in un ambiente *ostile* edifici e spazi aperti, difese a mare e canali navigabili, con una “esperienza che si fa scienza” sulla base delle direttive politiche della Repubblica di Venezia, più che di trattati o manuali. Il testo non è, né intendeva

rappresentare, un Atlante storico (alla maniera di Wladimiro Dorigo), né un trattato di “storia urbanistica” (Erbani, p.XI), ma una lunga narrazione che parte dal presupposto che a Venezia “è l’architettura che si fa urbanistica”, per descrivere una città straordinaria, rivolgendosi ad un’ampia platea di lettori, veneziani e non, tecnici o semplici *amatori* della città. L’intento -dichiarato dall’autore in premessa (p.4)- è quello di:
 -dare una risposta a quanti si chiedono “cosa si è dovuta inventare per nascere, crescere, consolidarsi.”
 - spiegare perché vi siano canali e ponti, case e palazzi, campi, ma una sola piazza, e le sue parti siano così diverse;
 -raccontare del suo secolare rapporto con la laguna;
 - dire di cosa Venezia soffre e contro chi e che cosa oggi combatte.
 In altri termini il testo è una sorta di percorso alla ricerca di uno -o più- colpevoli di quello che da cinquant’anni viene sintetizzato nello slogan “il problema di Venezia”. Ma se l’Unesco negli anni settanta sollecitava un piano, un metodo per la salvaguardia e la valorizzazione di Venezia, non era soltanto per difenderla dalle acque alte ma anche per proteggerla dalla disperazione degli esteti e dalla paura dell’avvenire perché “Venezia non è un luogo climatico dove ci si incanta respirando declino e morte, ma una realtà di questo mondo dove gli uomini possono e debbono trovare per tanto tempo ancora, il tempo di vivere”, Mancuso nell’ultimo capitolo del suo lavoro rivolge

l’interrogativo: “Oggi. E domani?” Le tesi di partenza del capitolo conclusivo sono alquanto discutibili:
 a. “L’essere una città storica, piuttosto che centro storico di una città “normale” costituisce un punto di forza ed uno di debolezza di Venezia. Punto di forza se la si considera in rapporto alla sua *immagine* (...) è rimasta sostanzialmente integra (...) Allo stesso tempo, è punto di debolezza perché non essendo centro di una più vasta e moderna città non riceve che dall’esterno quelle energie che altrove, nel bene e nel male, sanciscono la centralità e determinano il ruolo delle città storiche” (p.137).
 b. Venezia oggi è una piccola città, con appena 60.000 abitanti, alla fine della guerra (Seconda guerra mondiale, ndr) ne aveva 178.000. Il territorio comunale di Venezia è vasto, uno dei più estesi del Veneto. Ma in esso esistono più città: Mestre innanzitutto che con 178.000 abitanti costituisce la parte preponderante, compresa la compagine di Marghera, cresciuta alle spalle della grande zona industriale, gli insediamenti insulari e litoranei dove vivono altri 30.000 abitanti. Occorre anche considerare gli altri centri della terraferma, che gravitano sulla città per il lavoro e i servizi.” (p.137-138). Ecco allora il drammatico paradosso: una città di eccezionale bellezza e urbanisticamente perfetta (...) e tuttavia in declino, che appare cambiata anche ai pochi veneziani rimasti... . stravolta tutto l’anno a causa delle frotte dei turisti. E’ una città ammalata di troppo turismo”. (p.140)
 Quest’ultimo capitolo del

libro richiederebbe, forse, un ulteriore volume di analisi e riflessioni che non tarderà ad uscire...Venezia è una “ragazza in vetrina” che attira sguardi e clienti in tutte le librerie. Cercherò di sintetizzare i motivi di disaccordo.
 Assumere il parametro dei residenti nella sola città storica come il livello oltrepassato il quale (è già successo, da novembre 2009 sono 59.965) Venezia non sarebbe più “una città”, significa per Mancuso disattendere alla sua premessa iniziale: “Vale per ogni città: se si vuole capirne veramente il senso, occorre ripercorrere l’itinerario della sua formazione storica e *guardare sempre al territorio sul quale e dal quale ha preso forma*” (p.5) e per Venezia tale territorio non è ristretto ai margini delle barene di terraferma o all’ambito lagunare sul quale è stata fondata, ma è frutto di un disegno molto più vasto che coinvolge ambiti allargati. Non a caso la Legge speciale del 1971 per risolvere i problemi urbanistici aveva previsto la redazione di un Piano comprensoriale, in un ambito allargato ad una trentina di comuni, rivelatosi comunque insufficiente per comprendere tutti i problemi. Il futuro di una *città-mondo*, come si auspica rimanga Venezia, non può che allargare a varie scale le considerazioni, le analisi, le proposte di piano e le attese per il futuro. Quella limitata alla città storica, che nega l’evidenza di un comune anagraficamente anomalo, nel quale oggi ritroviamo residenti a Mestre -dove si

sono trasferiti residenti della città storica alla ricerca di una *casa moderna* o più semplicemente di una casa- i circa 200.000 abitanti che in gran parte sovrappopolavano il centro storico di Venezia negli anni '50. E Mestre *non* è una città autonoma, ma un quartiere/“Municipalità” di Venezia, come Marghera, Favaro, Chirignago, Lido, ecc. Era già una città, indipendente, fu costretta all'annessione nel comune di Venezia nel 1926 per realizzare il disegno della “Grande Venezia” ed ora rientra nel novero dei “problemi di Venezia”, o può dare, invece, un contributo alla loro soluzione? “Non è nell'angusto ambito lagunare che si possono assicurare le fortune di Venezia, ma nel suo ampio retroterra (...) La conservazione di Venezia non può essere fine a se stessa, dobbiamo darle anche un contenuto (...) creare nuove fonti di attività e potenziare le attività esistenti” affermava nel 1962 Vittorio Cini proponendo sette punti per la soluzione dei problemi di Venezia. Il sesto punto, sul turismo, era allineato al pensiero Lecorbuseriano sul turismo nella città lagunare, “Sviluppare il turismo, specie quello di qualità, promuovendo attrattive per estenderlo alla maggior parte dell'anno...Il turismo di massa, che è una caratteristica della civiltà moderna, va favorito, siamo d'accordo, ma sapendo che porta dei *benefici economici molto limitati* e che viceversa crea *problemi costosi e di difficile soluzione*”. Al decremento demografico della città storica si contrappone -Cini fu facile profeta- il turismo di massa. Flussi turistici incontenibili

che riempiono gli spazi urbani di attività banalizzanti, ma redditizie, che espellono abitanti e disincentivano l'arrivo di nuova linfa demografica. Infatti, Mancuso afferma: “abitare *civilmente* a Venezia vuol dire anche non essere travolti quotidianamente dalla crescente marea del turismo” (p.156):“L'idea è semplice: si tratta di rendere prenotabile la visita alla città e di attivare la gestione dei flussi turistici basata non più su numeri chiusi, ticket e divieti, ma al contrario attraverso incentivi e disincentivi (p.157). In altre parole Venezia vuole rimanere *una città* per tutti. Una città che non negherà ospitalità a chi vorrà visitarla e partecipare alla sua vita; ma che, come tutte le città del mondo, è fatta *soprattutto* per i suoi cittadini” (p.158). In altre parole, per l'autore, la Venezia dei veneziani esiste (solo) nella opposizione a quella irrealistica dei turisti. Due immagini, tenute vive da due “suggestioni collettive”: quella dei turisti, decisamente vincente e quella dei residenti, debole ma non meno fantastica. Alla fine della narrazione si ritrova il colpevole, è il turismo di massa che non solo costringe ad emigrare i residenti della città storica, ma impedisce di vivere ai reali detentori del diritto: i cittadini. Ma se i *cittadini* sono circoscritti ai meri *residenti* e la cittadinanza non appartiene almeno a tutti coloro che trascorrono a Venezia gran parte della loro giornata per motivi di studio, di lavoro, di affari, ecc. (e sono circa 100.000 dei 150.000 city user, p.139), anche escludendo i flussi

turistici, i veneziani residenti sarebbero comunque una minoranza.

Venezia, la città *urbanisticamente perfetta* nella definizione di Mancuso, tanto perfetta non lo è se non riesce a contenere i significati di un futuro che non si esprime attraverso le risultanze anagrafiche o le pareti restaurate ed imbiancate dei palazzi, né attraverso la rivendicazione verbale di un ruolo “metropolitano” a livello regionale o di un ruolo “mondiale” da esibire in occasione di Expo e Olimpiadi.

In un contesto mondiale di città mutate da architetture inquietanti, e di paesaggi urbani in cui è sempre più difficile riconoscersi, Venezia, con la sua antica struttura disegnata dai canali e così ben descritta nel volume, potrebbe, invece, sconfiggere l'omologazione e, fra sentimento della *venezianità* e *identità* cittadina, offrire nuove forme dell'abitare, tutte compostibili in un ambiente costruito come quello della città storica, tanto antico da essere non solo contemporaneo, ma proiettato nel futuro. Occorrono, quindi, progetti diversi per dare significato a ciò che rappresenta il suo anacronismo: quello di una città collegata al passato e insieme “collegata ad un tempo che non è ancora venuto”.

Per tutti coloro che hanno a cuore i destini di questa città, forse è ora di passare dalle analisi al confronto sulle soluzioni.

Anche se “il conflitto tra le diverse <Idee di Venezia> è destinato a permanere nelle impostazioni convegnistiche e associative e nelle scelte e non scelte dei poteri

amministrativi e politici” è tempo di decisioni coraggiose. Decisioni non semplici, e spesso controintuitive, dato che Venezia non è una “incantevole assurdità” come sosteneva Voltaire, anzi, nella costruzione/formazione di questo habitat, come dimostra con chiarezza il testo di Mancuso, non vi è niente di assurdo o casuale.

Elia Barbiani

Nel prossimo numero:

IV Run dell'Inu: temi e prospettive emergenti

*una finestra su:
Newcastle-Gateshead,
Regno Unito*

Urbanistica **DOSSIER**
114-115

**Innovazione del piano e
valutazione delle
trasformazioni**

*a cura cura di
Rossana Corrado,
Rita Romano*