

## Aperture

Emergenza casa e nuove politiche abitative  
*Francesco Sbetti, p. 3*

## Agenda

Le politiche di sviluppo urbano  
*Angela Barbanente, p. 4*

## ...si discute:

l'urbanistica dalle riviste di urbanistica  
*Giulio Ernesti, p. 5*

## Che fine hanno fatto i centri storici?

a cura di *Anna Laura Palazzo,*  
*Filippo Lucchese, Biancamaria Rizzo, p. 7*

Proposte di legge per i centri storici minori  
*Manuela Ricci, p. 9*

Il bando Provis della Provincia di Roma  
*Simone Ombuen, p. 11*

Una strategia per i piccoli centri  
*Filippo Lucchese, p. 14*

Diversità e prossimità:  
la provincia di Avellino  
*Giuseppe Mazzeo, p. 16*

Dinamiche socio-economiche e territoriali  
nel reatino  
*Carlo Cellamare, p. 19*

Agrigento: centro storico e  
problematiche territoriali  
*Teresa Cannarozzo, p. 21*

Siena e Isernia due piccole città capoluogo  
*Ottavia Aristone, p. 23*

Rivitalizzazione dei centri storici  
di Colle di Val d'Elsa  
*Anna Delera, p. 25*

Piano strategico per la città storica  
di Reggio Emilia  
*Biancamaria Rizzo, p. 27*

## Turismo e sostenibilità in Abruzzo

a cura di *Raffaella Radoccia, p. 29*

Turismo e impatto sulle risorse locali  
*Valter Fabietti, p. 31*

# Indice

Risorse e turismo sostenibile  
*Valentina Carpitella, p. 33*

Cultura e dinamiche di attrazione territoriale  
*Pierluigi Sacco, p. 35*

Turisti e mobilità  
*Mauro D'Incecco, p. 37*

La promozione Turistica  
*Raffaella Radoccia, p. 40*

## Il nuovo Piano strutturale comunale di Ravenna

Il nuovo Psc  
*Fabio Poggioli, p. 43*

Il fattore tempo nel processo di piano  
*Gianluigi Nigro, p. 46*

La concertazione progressiva  
*Franco Stringa, p. 48*

## Rassegna

Orientamenti e strategie del Quadro  
strategico nazionale 2007-2013  
*Carmela Giannino, p. 51*

Housing sociale a Bologna  
*Bruno Alampi, p. 54*

Il distretto culturale di Faenza  
*Cecilia Conti, p. 56*

Politiche per il paesaggio toscano  
*Luciano Piazza, p. 58*

Riqualificazione del centro coloniale a  
Salvador Bahia  
*Elena Tarsi, p. 60*

## una finestra su: Bogotà

a cura di *Marco Cremaschi, p. 63*

Verso un paesaggio urbano della paura  
*Charlotte Boisteau, p. 65*

Violenza e trasformazione urbana a Bogotà  
*Charlotte Boisteau, p. 65*

Degrado e criminalità  
*Aziz Al Muhtasib, p. 68*

Bogotà-Roma  
*Lorenza Baroncelli, p. 68*

## Opinioni e confronti

Rivitalizzazione, dimensione culturale e  
*sense of place*  
*Gabrio Celani, Massimo Zupi, p. 71*

Ascolto il tuo cuore antico, o città!  
*Iginio Rossi, p. 73*

Centri storici in Sicilia:  
problematiche e indirizzi  
*Teresa Cannarozzo, p. 76*

## Crediti urbanistici

La Lr Toscana e la perequazione  
*Ezio Micelli, p. 79*

## Riforma urbanistica

a cura di *Sandra Vecchiotti, p. 81*

L'esperienza piemontese per la legge di  
governo del territorio  
*Sergio Conti, p. 81*

Bolzano. Legge Urbanistica provinciale  
*Peter Morello, Roberto Nicoli, p. 83*

## Eventi

Un filo rosso lungo tutta una vita  
*Giuseppe Campos Venuti, p. 86*

## L'Inu

Stadi e operazioni immobiliari  
in Emilia-Romagna  
*Inu Emilia-Romagna, p. 88*

L'urgenza di riaprire e aggiornare  
la questione dell'abitazione  
*Elena Campo, p. 89*

## Assurb

L'offerta formativa universitaria in  
pianificazione territoriale e urbanistica  
*Daniele Rallo, p. 91*

## Libri ed altro

a cura di *Ruben Baiocco, p. 94*

# abbonamenti 2007

abbonarsi è sempre più conveniente

“la comodità di ricevere direttamente a casa i sei fascicoli annuali versando un importo di soli € 50”

“il risparmio di oltre il 15% sul prezzo di copertina e la possibilità di inserire l'intero importo tra gli oneri deducibili nella dichiarazione dei redditi”

“l'omaggio delle monografie *Urbanistica DOSSIER*, fascicoli mensili dedicati a temi attuali della ricerca e della pratica urbanistica”

*promozione speciale agli stessi costi del 2006*

abbonamento a *Urbanistica Informazioni* (bimestrale) € 50,00 + abbonamento a *Urbanistica Dossier* (mensile) € 30,00 + abbonamento *Urbanistica* (quadrimestrale) € 68,00  
€ 100,00 (invece di € 148,00)

NOME ..... COGNOME ..... VIA/PIAZZA .....  
CAP ..... CITTÀ ..... PR ..... TELEFONO ..... E-MAIL .....  
P. IVA ..... PROFESSIONE ..... ENTE DI APPARTENENZA .....

*Prego attivare il seguente abbonamento:*

- Urbanistica Informazioni* 2007 + *Urbanistica Dossier* 2007, € 50,00
- Urbanistica* 2007, € 68,00 (solo per i soci INU € 54,00)
- Urbanistica Informazioni* + *Urbanistica Dossier* + *Urbanistica* 2007, € 100,00

*Ho effettuato versamento anticipato dell'importo da me dovuto tramite:*

- c.c.p. 16286007 intestato a "INU Edizioni Srl, Piazza Farnese, 44 - 00186 Roma"
- bonifico bancario tramite Banca Antoniana Popolare Veneta, agenzia n. 37, conto n. 10739 - V intestato a "INU Edizioni Srl", ABI 5040, CAB 3375.

Carta di credito del circuito:  Cartasi  Visa  Mastercard n. .... scadenza .....

- allego assegno bancario non trasferibile intestato e INU Edizioni srl

Data .....

Firma .....

INU Edizioni Srl attesta che i dati da Lei forniti verranno trattati, secondo le disposizioni della Legge n. 196/2003, ai fini della registrazione della richiesta dell'abbonamento alle riviste da Lei indicate e per l'invio delle riviste stesse. I dati verranno copiati su supporto informatico e conservati nei rispettivi archivi cartaceo e informatico. Saranno aggiornati secondo Sue espresse richieste e/o verifiche da parte della Casa editrice. I dati da Lei forniti potranno essere altresì utilizzati da INU Edizioni per la promozione di altri prodotti editoriali e per l'invio di newsletter solo dietro Sua espresa autorizzazione. A tal fine La preghiamo di barrare l'opzione da Lei prescelta:

- sì, Vi autorizzo ad inviarmi informazioni di carattere promozionale e newsletter
- no, non inviatemi materiale pubblicitario e newsletter

Firma .....



# Aperture

## Aperture

### Emergenza casa e nuove politiche abitative

Francesco Sbetti

Il problema della casa è tornato ad essere una priorità anche nell'Agenda della politica. La legge 9/07 malgrado non individui nuovi canali di finanziamento, dà un segnale di discontinuità e il "Tavolo di Concertazione" che prevede, si può configurare come una opportunità per dare risposte non episodiche in materia di edilizia residenziale pubblica. L'articolo 4 della legge definisce che il Ministero delle Infrastrutture predisponga un programma nazionale contenente obiettivi ed indirizzi finalizzati all'incremento del patrimonio da concedere in locazione sia a canone sociale che a canone concordato, oltre a proposte in materia fiscale e per la normalizzazione del mercato immobiliare.

Questa svolta, per ora dichiarata, di costruire un programma nazionale, con al centro la ripresa di un flusso costante di finanziamenti statali che possano assicurare la necessaria continuità alle nuove politiche per la casa, richiede però di riflettere attentamente, senza ripercorrere le strade delle politiche di emergenza, così come richiede di riconoscere i caratteri che oggi presenta il problema casa e il contributo attivo che, diversi soggetti, in primo luogo i comuni, in questi anni hanno dato attraverso gli strumenti delle politiche abitative e di quelle urbanistiche.

Molti sono gli elementi che in Italia portano nuovamente il tema della casa e del disagio abitativo in primo piano. Da un lato, le modifiche strutturali della società, che fanno emergere bisogni inediti che si aggiungono alle nuove povertà, dall'altro sono dieci anni, da quando è cessato il prelievo Gescal che non esiste più un flusso certo e costante di risorse da destinare al settore. A questo si aggiungono decenni di politiche finalizzate a promuovere la proprietà della casa e un patrimonio pubblico sempre più esiguo e improduttivo. In questo scenario di crescita delle famiglie e di ridotte politiche pubbliche la *questione dell'affitto*, che significa una ridotta disponibilità d'abitazioni in locazione e comunque offerte a prezzi elevati, rappresenta sicuramente il nodo del problema casa in tutte le città italiane e specificamente in quelli dove la tensione abitativa è alimentata da processi di concorrenza tra diversi tipi di domande: giovani coppie, lavoratori in mobilità, studenti, turisti, cittadini stranieri. La legge 431/98, come è stato evidenziato in molte analisi, ha avuto il pregio di far emergere molte situazioni *nascoste* e oggi il fenomeno

del non occupato si è ridotto, ma si sono moltiplicati i contratti temporanei a prezzi elevati che fanno assomigliare l'uso (e soprattutto i contratti) di una quota non marginale dello stock abitativo, a quello di alberghi, di residence e di foresterie.

A fronte della ridotta disponibilità di risorse la dimensione del problema casa, nonostante un tasso di abitazioni in proprietà pari a oltre il 70%, è assolutamente rilevante. Questa nuova dimensione quantitativa e qualitativa del fabbisogno e della domanda abitativa, cresciuta e aggravata dopo la fine del piano decennale per l'edilizia, per l'assenza di politiche dirette, ha sollecitato, nel corso degli anni '90, anche in mancanza di un quadro di riferimento nazionale, una serie di azioni da parte dei comuni, i quali sempre più "disarmati" e costantemente pressati dall'emergenza, hanno sviluppato strategie di "contenimento" attraverso: la graduazione degli sfratti, l'uso di una parte degli alloggi ERP per i casi di emergenza sociale e attraverso i "contributi all'affitto". Oggi però siamo di fronte ad una situazione dove soluzioni di questo tipo sono solo, appunto, di contenimento e non è più immaginabile una stagione di investimenti nel campo dell'edilizia sociale simile a quello che ha caratterizzato le generazioni dei grandi PEEP, sia per il progressivo indebolimento delle risorse pubbliche, sia per gli esiti che queste politiche hanno prodotto; le periferie sono lì a dimostrarci la inadeguatezza di quei modelli incapaci di produrre città. Inoltre la lezione dei programmi complessi, partendo dal principio della integrazione ha inaugurato un nuovo approccio, contribuendo a sedimentare la consapevolezza della necessità non più di interventi unici ed epocali, bensì di azioni articolate, integrate e differenziate.

Tra le esperienze a sostegno dell'offerta residenziale pubblica significativi sono gli strumenti di pianificazione e negoziazione urbanistica promossi dalle amministrazioni e gli strumenti sviluppati dal terzo settore entro i quali è possibile ricondurre i fondi immobiliari finalizzati al *social housing*.

Nell'ambito degli strumenti di pianificazione diffuse sono le esperienze che prevedono di destinare, nell'ambito del processo attuativo del piano, quote di superfici (aree o immobili) per edilizia abitativa sociale. È il caso delle esperienze di pianificazione a livello strutturale che aderiscono al principio per cui l'offerta di superfici destinate alla residenza pubblica rappresenta una *dotazione territoriale di interesse pubblico* in grado di promuovere offerta residenziale destinata al settore sociale. Entro tali chiavi interpretative è possibile accomunare gli impianti delle recenti leggi urbanistiche regionali ed esperienze di pianificazione strutturale promosse dalle singole amministrazioni comunali.

Nel panorama delle esperienze attuali, la discontinuità rispetto alle politiche abitative promosse mediante strumenti di pianificazione è rappresentata dalla sperimentazione di uno dispositivo mutuato dal mercato finanziario - i fondi immobiliari d'investimento - nell'ambito dell'offerta residenziale sociale in analogia ad alcune esperienze del centro e nord Europa.

Promossi *dal basso* questi strumenti presuppongono un'alleanza di natura etica e finanziaria intorno all'offerta di residenza a canone moderato tra soggetti che tradizionalmente si sono impegnati nella produzione di residenza sociale (le

amministrazioni e le imprese) e nuovi operatori (fondazioni, no profit, gestori sociali).

Sul fronte degli obiettivi, i fondi immobiliari destinati al *social housing* si propongono di perseguire una missione sociale – incrementare l’offerta di residenza per fasce sociali deboli – ed un obiettivo di natura finanziaria legato al raggiungimento di rendimenti inferiori a quelli di mercato. Il vincolo di redditività finanziaria del fondo è connessa alla sua competitività rispetto al libero mercato ed è garantito mediante il perseguimento di vantaggi sia sul fronte del costo di produzione/gestione del patrimonio che nella differenziazione dell’offerta.

Di fronte ai diversi bisogni, alla loro articolazione geografica e sociale, non è più possibile agire attraverso un’unica leva, quella tradizionale dell’edilizia residenziale pubblica, è invece necessario agire attraverso un ventaglio di politiche. E’ necessario, da un lato, un’articolazione, anche nuova dell’Erp, pensata non più come soluzione per la vita, ma come solu-

zione per i bisogni e per la durata dei bisogni, a cui affiancare il ricorso alla finanza etica e l’introduzione di progetti per finanziare il social housing attivando attori nuovi e tradizionali. Dall’altra si deve pensare l’utilizzo dei piani regolatori come strumenti per tornare a fare politiche abitative, attraverso l’acquisizione di aree e il ridisegno di diritti edificatori attribuiti in tempi spesso lontani. La possibilità di sostenere un ventaglio articolato di politiche impone a Stato e Regioni, impegnati nel Tavolo di Concertazione e nella predisposizione del Programma Nazionale, di approfondire le conoscenze sui caratteri del fabbisogno abitativo, di prevedere, nel quadro della nuova legge urbanistica nazionale, l’inserimento del servizio abitativo sociale tra i livelli minimi delle dotazioni territoriali come uno dei diritti di cittadinanza e, certamente non ultimo, di prevedere la ripresa di un flusso costante di finanziamenti statali in grado di assicurare la necessaria continuità alle nuove politiche della casa.

## *In ricordo di Gigi Scano*

All’urbanistica ci era arrivato in modo atipico e personale, nel corso della battaglia per Venezia, un impegno che dopo la alluvione del 1966 aveva messo insieme persone le più diverse, per età, origini e motivazioni. A Venezia e in Italia. Lì la sua ispirazione politica, di repubblicano, e la sua formazione professionale, di impronta giuridica, avevano trovato il campo ideale per cimentarsi con una causa alta, durevole e straordinariamente complessa. Ciò che serve a un giovane, razionale quanto entusiasta, per dedicare il meglio della propria energia, intellettuale e morale. L’urbanistica aveva finito per diventare sua compagna di strada, non per scelta ma di fatto, come campo di concreta composizione delle relazioni tra ambiente e società. Dove la nozione di ambiente riassumeva tutto lo spessore di una grande storia pregressa e delle maggiori sfide ecologiche della modernità industriale. E la società si riverberava nelle contorsioni della politica. Tra un centro storico millenario, una laguna antropizzata, e il primo polo chimico nazionale. Il tutto in pochi chilometri quadrati di terra e acqua. Di qui una crescente specializzazione a indagare il quadro normativo che potesse tradurre questa convivenza in prassi di gestione, diffusa e condivisa, addossata alle istituzioni e, quel che è più difficile, al gioco contrastato degli interessi politici. Che a Venezia assumono valenza simbolica e riverbero di opinione di rilievo internazionale. Perché di lì comunque si doveva passare.

Dalla politica, dai partiti, e dai loro rappresentanti. A Venezia come a Roma. Gigi non era un empirico, e neanche un cinico. La sua onestà intellettuale e il suo entusiasmo operativo ne avevano fatto un protagonista della prima legge speciale di Venezia, nel 1973; dei piani particolareggiati, nel 1974; degli indirizzi per il piano comprensoriale, nel 1975. E dei lavori del piano comprensoriale anche oltre il quinquennio successivo. Anni cruciali di una storia che da allora è proseguita. Sempre tra forti contrasti. Speranze e delusioni. Che Gigi tendeva a vivere come personali. Badando più a quelle che a se stesso, senza il minimo sospetto di trascurare con questo parte sostanziale della propria esistenza. Ma anche senza alcuno spirito missionario; in modo laico, argomentato, coerente, generoso. Per temperamento non si arrabbiava e non trascendeva, quasi mai, anche quando ne avrebbe avuto motivo. Piuttosto si indignava, quello sì. Nei suoi schemi non trovava posto ciò che non era riconducibile a finalità generali, scisse da quelle strumentalità personali che aveva allontanato da sé ma certamente intorno a sé era in grado di cogliere, in silenzio. Di impegno politico era imbevuto, ma non poteva fare il politico, per eccesso di linearità. E infatti, distaccandosi lentamente, non senza amarezza, dall’impegno totale su Venezia, si era trovato tra le mani quel bagaglio di esperienza normativa che gli aveva consentito di cimentarsi con tanti altri contesti in Italia. In campo urbanistico, ma sempre con quella ispirazione ambientale che costituiva una sorta di imprinting originario irrinunciabile. Degli anni giovanili al Ceses, un centro studi di Confindustria, gli era rimasta la familiarità di confrontarsi con un ampio spettro di argomenti, e dalla formazione giuridica gli derivava la consuetudine a fissare in norma gli obbiettivi che l’urbanistica persegue col piano.

L’approdo all’Inu, fin dai primi anni ottanta, era dunque un esito inevitabile, per ragioni professionali e per legami personali, formati nel lavoro e consolidati in veri e propri sodalizi umani. Quando poi le burrasche dell’Istituto lo avevano indotto ad altre scelte aveva saputo tenere ben distinte le dispute disciplinari dalle relazioni personali.

Al di là di ogni retorica postuma, per Gigi impegno e lavoro erano realmente ragione di vita, di quella vita di cui aveva deciso di fare un uso disinvolto, immerso nel presente senza curarsi del futuro. Di quello suo proprio, di cui gli amici di vecchia data, più ancora di lui, solevano preoccuparsi come per chiunque che, dopo la stagione degli entusiasmi e dell’impegno, inesorabilmente viene richiamato alla necessità di predisporre verso un cammino di serenità e di sicurezza. Neppure dopo che il suo fisico, negli anni più recenti, gli aveva mandato un segnale inequivocabile, forte e chiaro, di prudenza e di maggior regalatezza. Che Gigi aveva voluto considerare a modo suo, allontanando, da sé e dagli altri, ogni fondata preoccupazione. Nel ricordo di chi lo ha conosciuto sul piano umano, politico e professionale restano profondi l’amarezza e il rimpianto di una vicenda finita troppo presto. Non so se di questa incompiutezza Gigi sarebbe stato disposto a prendere atto. O se, in profonda solitudine, non avesse intimamente maturato l’idea che l’unico stile di vita è quello che quotidianamente ti convince e ti soddisfa, lasciando ad altri l’onere di fare quei bilanci che troppo spesso non tornano. Non certo a detrimento del suo impegno, ma per aver laicamente constatato come spesso i risultati non restituiscono l’impegno che i singoli protagonisti hanno inteso approfondire nelle cose in cui credono.

*Franco Migliorini*

# Agenda Agenda

## Le politiche di sviluppo urbano

Angela Barbanente\*

Nell'agenda politica europea le aree urbane stanno assumendo importanza crescente per la realizzazione di alcuni obiettivi chiave della strategia di Lisbona, primo fra tutti la capacità di attrarre investimenti e di far crescere l'occupazione, come dimostra con particolare chiarezza il documento della commissione "La politica di coesione e le città: il contributo delle aree urbane alla crescita e all'occupazione nelle regioni" (COM, 2006, 385). La maggiore attenzione ai problemi delle aree urbane, quali punti di attrazione e di snodo rispetto alle strategie di sviluppo dei territori, appare fra le principali novità della programmazione strutturale per il periodo 2007-2013. Al di là delle retoriche europee, cui fanno eco i documenti di programmazione nazionali e regionali, competitività economica e coesione sociale non sono così facilmente conciliabili nella messa a punto e realizzazione delle politiche urbane. Nel mezzogiorno d'Italia, ove le città sono gravate da problemi particolarmente acuti di disoccupazione, povertà, criminalità, degrado fisico e disagio sociale, tale conciliazione trova ancora maggiori difficoltà di realizzazione. Diverse sono le ragioni. Esse attengono sia ai contenuti sia alle forme delle politiche. Quanto ai contenuti, un primo problema riguarda la selezione delle città e delle parti di città sulle quali concentrare l'attenzione: le aree che maggiormente richiedono un apporto di risorse esterne per risolvere i problemi di degrado fisico ed esclusione sociale spesso coincidono con quelle che presentano minori potenzialità di sviluppo economico e, d'altro canto, non è per nulla scontato che l'aumento della competitività di un'area comporti miglioramenti delle condizioni sociali di chi vi abita. Inoltre, se la società moderna è essa stessa produttrice di squilibri territoriali e di svantaggi cumulativi per determinati gruppi sociali, è probabile che il rafforzamento della "competitività e attrattività delle città", in assenza di adeguate misure di mitigazione e compensazione, avvantaggi i territori e i soggetti più forti. Peraltro, è particolarmente difficile costruire una strategia di intervento efficace e consensuale allorché i suaccennati problemi interessano la maggior parte delle città o dei loro quartieri: le difficoltà attengono sia alla scelta dei luoghi ove concentrare gli interventi sia alla definizione dei modi di progettazione e messa in opera di questi ultimi.

Quanto alle forme d'intervento, l'approccio integrato è da

tempo e con forza sostenuto dall'Unione Europea per perseguire obiettivi complessi di sviluppo urbano sostenibile, nei quali qualità ambientale, inclusione sociale e crescita economica appaiono indissolubilmente intrecciati, e per garantire, mediante la compartecipazione di un ampio ventaglio di attori pubblici, privati e no-profit, la realizzazione di detti obiettivi. Tale approccio, in verità, appare più proclamato che effettivamente praticato: la domanda di integrazione, che è certamente crescente in una società complessa ed è resa imperativa dalla prospettiva della sostenibilità, si scontra con settorialità professionali e politiche gelosamente custodite e con l'accentuata frammentazione dei contesti istituzionali e amministrativi. Contro il superamento delle suaccennate difficoltà e la costruzione di politiche urbane più efficaci milita in Italia la mancanza di una cultura della valutazione, quest'ultima non intesa - come spesso accade proprio nella prevalente interpretazione dei criteri operativi europei - quale obbligo di misurare l'incommensurabile o di comparare l'incomparabile ma colta quale stimolo all'apprendimento dall'esperienza, ossia alla riflessione sui limiti degli interventi realizzati nella precedente programmazione per correggerne errori e introdurre elementi d'innovazione. La scena delle politiche europee appare invece, almeno nella regione nella quale lavoro, dominata da organizzazioni tecniche e politiche inclini ad autocelebrare i propri meriti piuttosto che a migliorare le proprie prestazioni, arroccate su posizioni difensive del proprio operato e chiuse all'innovazione che può venire sia dall'ascolto attivo del contesto e dalla verifica pubblica degli assunti alla base delle politiche, sia dalla valutazione degli effetti di queste ultime e degli eventuali danni ambientali e costi sociali dalle stesse prodotti. Lo stesso Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013, nella parte dedicata alle "lezioni della programmazione 2000-2006" per le città e i sistemi urbani, è largamente dedicato a mettere in risalto la piena rispondenza fra l'approccio integrato adottato dalle politiche europee e i "progetti integrati" promossi in Italia negli anni 1990, limitandosi a individuare i punti di debolezza del settennio precedente negli strumenti di programmazione e pianificazione sui quali i progetti integrati si sono innestati, nella difficoltà di tradurre obiettivi ambiziosi in realizzazioni economicamente sostenibili, nell'adozione di criteri di selezione incapaci di perseguire la qualità. Così declinato, l'apprendimento dall'esperienza appare esercizio inutile. Esso, infatti, per essere produttivo richiederebbe un atteggiamento di apertura al confronto pubblico e al cambiamento: la disponibilità a sottrarsi alla generica ripetitività dei discorsi per concentrarsi sull'esame accurato delle pratiche di progettazione e trasformazione del territorio, a riflettere approfonditamente sugli (inevitabili) esiti inattesi degli interventi realizzati, a ritornare sugli errori commessi per correggerli. E' di tutta evidenza peraltro che, allorché gli atteggiamenti chiusi e difensivi prevalgono, i momenti partecipativi, che vanno diffondendosi nelle politiche urbane anche grazie all'impulso comunitario, mancano di conseguire alcuni dei loro più rilevanti obiettivi: il trasferimento di idee innovative al processo politico e la produzione di politiche più efficaci.

\* Assessore all'Assetto del Territorio, Regione Puglia

...si discute:  
...si discute:

## L'urbanistica dalle riviste di urbanistica

Giulio Ernesti\*

Una ricognizione, molto informale e sicuramente molto incompleta, delle riviste che possono essere riconoscibili come riviste di urbanistica e di pianificazione, vuole essere l'occasione per riflettere sui differenti interessi e saperi che gravitano attorno all'urbanistica. Naturalmente in questo elenco ci sono *Urbanistica*, *Urbanistica Informazioni*, *Urbanistica Quaderni*, *Urbanistica Dossier*, *CRU* (Critica della Razionalità Urbanistica). Poi ancora *Territorio*, *Rassegna dell'architettura e di urbanistica*, rivista che fu di Michelucci e che ha ripreso da alcuni anni le proprie edizioni, dove il rimando all'urbanistica è un'associazione o l'esplicitarsi di una relazione. Dopo di che, continuando lo spoglio l'area di pertinenza sembrava farsi più incerta. Perché non riprendere *Edilizia Popolare* che nel tempo poteva vantare una tradizione di interesse per le questioni di urbanistica proprio a partire dalla specifica angolazione dell'edilizia popolare storicamente fondamentale per la pianificazione. Altre, invece, possono essere ricondotte ad un'area specificamente ambientale. Settoriali, ma in prospettiva del fatto che il proprio campo di sapere possa essere generatore di nuove visioni complessive. All'interno di questa stessa area potevano trovare collocazione *Paesaggio Urbano* ma ancor di più *Estimo e Territorio*, *Acqua e Aria* e così via. Un'altra rivista la cui collocazione è apparentemente incerta anche se attribuibile sicuramente al campo - incerta, perché consente di aprire il discorso ad ulteriori articolazioni e approfondimenti - è sicuramente *Archivio di studi urbani regionali*. Tra le riviste più recenti va citata *Foedus*, nella sua doppia veste: alternando uscite che si richiamano più esplicitamente alla politica e alle politiche ad altre in cui le politiche sono declinate attraverso riflessioni che provengono da una riconoscibile cultura disciplinare. Tra le uscite recenti vi è sicuramente *Gomorra* dove temi e questioni che riguardano relazioni fra città e atti di progettazione e di trasformazione della società urbana assumono una declinazione a volte provocatoria, ma è il senso della rivista. Per tornare ad una rivista più settoriale si cita *Metronomie* concentrata sui problemi della pianificazione dell'area bolognese ma con una serie di rubriche cui destina il ruolo di aprirsi a dibattiti di più ampio respiro. Oppure riviste come *Oltre il ponte* dove vengono affrontati temi sicuramente rilevanti per la pianificazione del territorio attraverso la chiave interpretativa delle grandi trasformazioni dei tessuti produttivi, dei modelli di organizzazione della società e della economia e le specifiche ricadute territoriali. Non lontana, *Storia Urbana* con la sua

costante offerta di studi che comunque consolidano il campo delle conoscenze nell'ambito delle esperienze di trasformazione della città, in Italia e all'estero. Sicuri di averne dimenticate alcune si può dire che quelle citate comunque siano in grado di costituire un significativo quadro di riferimento. Quadro dal cui interno è possibile far emergere alcuni temi comuni ed alcuni tentativi di generalizzazione sulle questioni che con più forza sembrano catalizzare per ora l'interesse del lettore urbanista. Si riconosce una presenza consistente della questione ambientale, con l'invito (e questo mi pare venga soprattutto dalle pagine di *Urbanistica*) ad una trattazione critica tendenzialmente non ideologizzata, identificando correttamente l'urgenza della questione ambientale e delle sue relazioni con il sapere urbanistico. Questo per porre all'attenzione il tema della resistenza della città ad affrontare se stessa nei termini proposti dalle sollecitazioni provenienti dalla questione ambientale, la cui presenza sulle riviste si rintraccia ormai da una quindicina di anni, almeno in quelle riferibili al corpus delle pubblicazioni INU con la loro articolazione non casuale. Tra le "categorie" che rimandano alle sfide che le trasformazioni del contesto urbano e territoriale e delle società, nelle loro forme a volte assai imprevedibili di territorializzazione, muovono al sapere urbanistico, si possono inserire anche quelle riguardanti la rivisitazione della concezione del pubblico interesse; in questo senso con un'attenzione alla pluralizzazione della nozione stessa di pubblico, con l'invito a far tesoro della pluralizzazione del pubblico come risorsa e non come fastidioso ingombro e quindi favorendo i tentativi di ridefinire il pubblico come trans-località. Direi ponendo un tema, come in alcuni scritti sparsi qua e là è stato posto, di fondo: su quali territori e dove attivare politiche a fronte di una pluralizzazione della percezione del territorio all'interno della vita degli individui. Un altro tema, quindi è quello della necessità della conoscenza delle infinite forme di territorializzazione dei soggetti e della loro potenzialità di attori, delle popolazioni che abitano, percorrono, vivono, interpretano il territorio. Conseguente e coerente il tema della partecipazione, segnalando però come non sia adeguatamente recepita all'interno del numero dei frequentatori della disciplina; la sua potenziale rilevanza come forma di conoscenza e quindi come pratica pianificatoria in termini di efficacia, oltre che di costruzione sia dei problemi sia delle soluzioni, ovvero delle politiche. Nei numeri di *Urbanistica* degli ultimi 4-5 anni e più recentemente in *Urbanistica Informazioni* e nel *Giornale dell'Architettura* compare come riferimento costante il ruolo giocato dall'Europa, propulsivo e critico allo stesso tempo. Non ultimo e a questo forse legato è quello del *welfare* o del nuovo *welfare*, ovvero delle forme che riflettono sul benessere individuale e collettivo ricercando modalità di adattamento alle nuove popolazioni e categorie della società, riferendosi alle specificità dei tessuti sociali delle società locali, alle volontà e desideri espressi dal basso. Modelli di planning, forme della razionalità, sistemi delle decisioni si stagliano sullo sfondo del senso e del ruolo della città nella società contemporanea uscendo, (tentando di uscire credo) negli ultimi anni da quelli che forse stavano diventando stereotipi forzati. Queste, molto sinteticamente e in modo un po' approssimativo, sembrano le questioni messe in campo per recepire le continue sollecitazioni esterne e la loro interazione con le sollecitazioni interne, ovvero disciplinari.

\*Università IUAV di Venezia.

# Che fine hanno fatto i centri storici?

a cura di Anna Laura Palazzo\*, Filippo Lucchese\*\*, Biancamaria Rizzo\*\*\*

È proprio vero che dopo un lungo dibattito teorico e sperimentazioni di avanguardia nel nostro Paese si è spento l'interesse per le località che a qualche titolo meritano l'appellativo di "storiche"? Se negli anni recenti pubblicistica e convegni hanno scarsamente compulsato questo campo tematico, diversi indizi suggeriscono oggi l'apertura di una nuova stagione di attività e riflessioni. Lo conferma, indirettamente, anche la nutrita serie di contributi originati da questa occasione di confronto, che iniziamo a pubblicare nel presente numero di UI (il tema sarà riproposto). Ciò che è apparso evidente è la prevalenza di saggi rivolti a sondare situazioni, singole o plurime, di centri piccoli e medi, rispetto a contributi relativi a casi di maggior respiro urbano. Come si giustifica la fase di relativa stanchezza delle grandi città rispetto alla questione? Che la specificità dell'approccio alla storia abbia ceduto le armi ad esigenze più complessive di governo urbano? E come si spiega la vitalità di riflessioni e sperimentazioni relative a una dimensione estremamente locale dello sviluppo locale? Proviamo a svolgere alcune considerazioni.

## 1. Sguardi d'insieme

I tre saggi ospitati nella sezione *Opinioni e confronti* provano a fare il punto sui meccanismi di funzionamento nella rigenerazione di parti storiche di contesti urbani spesso assai più estesi: da un lato, viene indagato il tema dell'identità - il *sense of place* -, paradossalmente deficitario nella programmazione dei destini urbani (G. Celani, M. Zupi), ma anche nella definizione delle vocazioni più strettamente incardinate alla funzionalità e vitalità del settore commerciale nella città storica (I. Rossi); dall'altro, sono evidenziate le opportunità aperte da strumentazioni di indirizzo per l'intervento, come quella recentemente messa a punto dalla Regione Siciliana, che sembrano autorizzare un cauto ottimismo (T. Cannarozzo).

Sullo sfondo di questi bilanci e prospettive, la rilevanza dei centri minori si impone all'attenzione delle politiche di riequilibrio territoriale che, entro strumentazioni di tipo più o meno tradizionale (programmazioni di settore, pianificazioni di area vasta, iniziative comunitarie), provano a contrastare gli effetti di isolamento, declino economico e demografico che minacciano direttamente il patrimonio urbano delle aree "interne" o "periferiche": degli 8.100 Comuni italiani, 5.836 hanno una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, 3.651 inferiore ai 2.000, 1.971 inferiore ai 1.000 e ben 845 inferiore ai 500. Complessivamente, essi ospitano poco meno del 20% della popolazione su di un territorio corrispondente a circa il 54% del totale nazionale, la

cui funzione di presidio in chiave socio-economica e ambientale appare fondamentale.

Le possibilità di rilancio possono realisticamente giocarsi, secondo le situazioni, nella condizione di prossimità, per la verità più spesso subita che "attiva", a città maggiori, o nella promozione di federazioni intercomunali sotto forma di cooperazione in rete per una possibile integrazione dell'offerta di tipo urbano: non tutti hanno tutto, ma ciascuno sviluppa una particolare "utilità", e tutti sono reciprocamente accessibili.

Qui la matrice dell'intervento ha un forte aggancio alla risorsa "territorio", anche nella sua componente di capitale umano, impone sinergie tra differenti politiche di settore, come quelle di tipo ambientale e turistico, e può trovare un trattamento entro strumenti di area vasta, come già avviene all'interno delle aree protette.

Alcuni saggi traggono la dimensione dell'offerta legislativa e operativa diretta ai comuni, con particolare riferimento a quelli minori, per cui è possibile immaginare traiettorie evolutive comparabili tra loro per effetto di un comune *modus operandi*, sia esso declinato in chiave localista o dirigitica, secondo le opzioni legislative (M. Ricci), ovvero nel set di "misure" attivabili con bandi provinciali in funzione di una valorizzazione dei patrimoni urbani, seppur generalmente interpretate in forma eccessivamente semplificata da amministratori ed operatori, come nel caso romano (S. Ombuen).

## 2. Piccolo è bello?

D'altronde è questa una fase cruciale nell'evoluzione storica dei piccoli centri; è probabile che le scelte strategiche di oggi faranno sentire i propri effetti, positivi o negativi, a lungo termine. È innegabile, infatti, che la globalizzazione offre notevoli opportunità, come dimostrano le incoraggianti prospettive turistiche, che stanno anche trovando confortanti riscontri nella domanda; d'altro canto, però, notevoli sono anche i rischi, legati ad una competizione sempre più ampia, che, come noto, ha mandato e sta mandando in crisi molti settori tradizionali della nostra economia (F. Lucchese). L'anello più debole è chiaramente rappresentato proprio da quelle realtà territoriali che, per dimensione e posizione, dimostrano una minore capacità e, probabilmente, anche una minore possibilità di adeguarsi e reagire tempestivamente; è, almeno in parte, anche il caso dell'Irpinia (G. Mazzeo).

Volendo, invece, porre l'accento sulle opportunità, auspicando che i benefici promessi da potenziali possano diventare reali, è bene sottolineare che sarà indispensabile sapersi collocare nel modo giusto in un mercato ormai estremamente ricco ed articolato. Già questo non è affatto un obiettivo scontato, soprattutto in realtà frammentate ed interessate da crisi spesso strutturali; ma, pur ipotizzando un sostanziale successo nel mercato globale del prodotto territoriale e turistico, ciò di per sé potrebbe non essere sufficiente, dal momento che non è detto che i benefici che ne deriverebbero sapranno poi produrre davvero effetti di carattere territoriale, consistenti e duraturi, vero obiettivo di ogni seria politica in questo settore.

Come dimostra il caso-studio relativo alla provincia di Rieti (C. Cellamare), la realtà propone situazioni molto diversificate in aree limitrofe, che lasciano intendere come gli esiti delle politiche e delle iniziative di sostegno e rivitalizzazione dipendano quasi esclusivamente dalla capacità organizzativa degli attori e dei promotori di volta in volta interessati. Le politiche finiscono così per accompagnare, più che determinare ed indirizzare, i processi in

corso, per gestire più che creare opportunità; è questo un forte limite, soprattutto in considerazione del fatto che ci si riferisce a soggetti territoriali spesso deboli.

Occorrerebbero scelte coraggiose e chiare, che soltanto una vera presa di coscienza dell'urgenza e della complessità dei problemi può garantire.

## 3. Culture della complessità

Per ciò che riguarda i centri di maggiori dimensioni, il futuro delle parti storiche tende ad essere inquadrato entro un più complessivo e complesso destino urbano e territoriale, con modalità che se da un lato comportano dei rischi di omologazione (sotto forma di banalizzazione degli usi, consumo degli spazi, corrosione della immagine, ecc.), dall'altro provano ad affermare e praticare pienamente i valori della contemporaneità nel palinsesto urbano. Piani, progetti e politiche ricercano nello spessore che solo la storia può dare agganci utili per la riqualificazione e il rilancio selettivo della intera città, con approcci che potremmo definire di tipo "biografico": nella diversità dei casi un tratto comune è costituito dalla individuazione di traiettorie di sviluppo e competizione con altre realtà urbane a partire da vocazioni antiche in grado di esaltare le radici, esibite come vantaggi competitivi tanto per gli *insiders* che per gli *outsiders*.

L'elemento comune ai casi qui presentati sembra essere il tentativo o la semplice necessità di ricostituire un rapporto col proprio territorio. Sta di fatto che, nel corso dei secoli, abbiamo assistito ad un progressivo distacco della città dal suo intorno: dapprima la città murata aveva precisi rapporti formali oltre che funzionali con la sua campagna; con l'espansione extramoenia il confine urbano/rurale diviene sempre più labile e meno chiare appaiono le relazioni fra centro, cui si attribuisce un connotato di "storicità" quasi a volerlo fissare nel ruolo statico della testimonianza, e città "nuova", dinamica sede delle trasformazioni.

L'urbanizzazione ulteriore crea uno spazio periurbano che allontana ineluttabilmente il centro città da quel territorio a cui, originariamente, lo legava-

no relazioni fisiche, infrastrutturali, visive, oltre che economiche e sociali. Questa tendenza centrifuga ha caratterizzato (almeno fino agli anni '60) soprattutto le città medio/grandi, che hanno rivolto i propri interessi (in larga misura edificatori) soprattutto verso l'esterno, lasciando al proprio centro storico un ruolo sostanzialmente autoreferenziale.

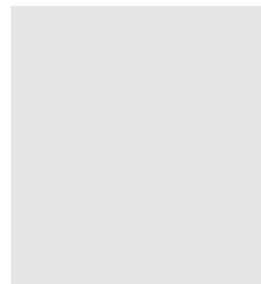
Oggi, in tempi di arresto della crescita urbana, di riqualificazione e di allargamento del concetto di storicità a parti anche periferiche della città e al paesaggio rurale, sempre più spesso le politiche urbane puntano a riallacciare i rapporti interrotti tra città storica e territorio, al fine di costruire strategie di sviluppo centrate sull'identità complessa dei luoghi.

Questa istanza risulta pressante in tutti i casi analizzati: in quello di Agrigento (T. Cannarozzo), in cui al valore e alla problematicità del contesto corrisponde la latitanza degli strumenti di pianificazione, a partire da quelli per il recupero del centro storico; in quello di Colle Val d'Elsa (A. Delera), in cui la riqualificazione passa anche attraverso pratiche di ascolto e partecipazione; in quello di Isernia (O. Aristone), in cui la promozione del territorio vuole essere strumento di rivitalizzazione e superamento dell'abbandono; in quello di Siena (O. Aristone), dove si propone l'allargamento della nozione di "interesse storico" a fronte della riconosciuta qualità della città e della campagna e della rispettiva esposizione a processi di dissipazione; in quello di Reggio Emilia (B. Rizzo), in cui si punta, attraverso l'individuazione di assi strategici condivisi con la cittadinanza, a trasformare il centro storico in polarità d'eccellenza, in rappresentanza sia della città (marketing urbano), che del territorio d'area vasta (marketing di prodotto).

\* Professore associato presso l'Università di Roma Tre, (§ 1).

\*\* Dottorando presso la Facoltà di Ingegneria dell'Università de L'Aquila, (§ 2).

\*\*\* Docente a contratto presso l'Università di Roma Tre, (§ 3).





## Proposte di legge per i centri storici minori

Manuela Ricci \*

La materia dei centri storici minori dal punto di vista dei provvedimenti è notevolmente frazionata: in sostanza dipende dal punto di vista da cui li si guarda: edilizia, sviluppo locale, demografia, ambiente, attività commerciali e via dicendo.

Ognuno di questi aspetti è, generalmente, normato da leggi di settore che, alcune volte, riescono a mettere insieme più aspetti e a integrarli tra loro

Va evidenziato che parte della normativa sui centri storici (minori) si è sviluppata nel nostro Paese a partire da stanziamenti finanziari da concedere, da parte delle regioni alle amministrazioni locali, in relazione a parametri definiti: ed è proprio la definizione di tali parametri (non di rado delegata ai bandi piuttosto che alle leggi) che conduce a configurarne i profili e le caratteristiche, in relazione alle politiche che le singole regioni intendono sviluppare.

A livello nazionale, sono attualmente in discussione due provvedimenti, l'uno attento in particolare alla ridotta dimensione demografica e l'altro al recupero e alla riqualificazione. Si tratta, rispettivamente, della proposta di legge, cosiddetta Realacci, "Misure per il sostegno e la valorizzazione dei comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti nonché dei comuni compresi nelle aree protette", e del disegno di legge "Disposizioni per il

recupero e la riqualificazione dei centri storici".

Entrambi, attualmente in discussione in Comitati ristretti, hanno subito alcune modifiche rispetto agli articolati originali.

La proposta di legge Realacci, promossa su iniziativa di numerosi parlamentari, vanta ormai un lungo iter parlamentare (atto camera 1174, XIV legislatura del 2001), approvata alla Camera, è rimasta nelle secche del Senato della XIV legislatura; l'articolo più recente (28 aprile 2006), attualmente in discussione, ha modificato il titolo originario<sup>1</sup> ("Misure per il sostegno e la valorizzazione dei comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti"), introducendo una nuova parte che riguarda i comuni situati all'interno di aree protette (che presentano quasi tutte connotazioni storiche): si tratta, in particolare del capo 3 che si riferisce a "interventi di recupero dei centri storici" e ai "nuclei rurali".

Per quanto riguarda il disegno di legge per il recupero e la riqualificazione, le proposte (ben tre, Foti e 2 versioni Iannuzzi, con alcune differenziazioni tra loro) sono del maggio 2006. Allo stato attuale si è giunti a un testo unificato, elaborato da un Comitato ristretto (novembre 2006), rispetto al quale sono state già proposte modifiche, in sede di Comitato stesso. Il quadro sinottico a fine articolo segue propone una lettura che confronta i due provvedimenti su alcuni elementi ritenuti prioritari.

Preme in prima istanza riflettere su come viene posta la questione della

"dimensione" dei comuni e degli strumenti da utilizzare per la riqualificazione.

La proposta di legge (capo 3) non fa riferimento esplicito ad alcuna dimensione, presupponendo che le aree protette siano caratterizzate da "un tessuto urbano fatto di piccoli e piccolissimi comuni"<sup>2</sup>.

Il disegno di legge, invece, articola il provvedimento in ben *tre dimensioni di centri*: pari o inferiore rispettivamente a: 2.000 abitanti, a 5.000 (centri storici-borghi antichi) e a 15.000. Detta articolazione viene utilizzata per differenziare l'attribuzione delle quote del fondo nazionale per il recupero e la tutela dei centri storici e dei "borghi antichi":

- di cui almeno il 50% va ai comuni con popolazione pari o inferiore a 15.000 abitanti: la scelta è quindi di favorire i piccoli comuni;
- il rimanente 50% (o meno) del fondo va ai comuni con più di 15.000 abitanti; per questi si presuppone una maggiore disponibilità finanziaria; si richiede, infatti, una partecipazione diretta dell'ente locale in forma di cofinanziamento.

Il riferimento alla *dimensione* serve anche a stabilire, soltanto all'interno dei comuni con soglia inferiore o uguale a 5.000 abitanti, altri due elementi: zone di particolare pregio architettonico e culturale (a questi comuni viene assegnato il marchio di "borghi antichi d'Italia") e strumenti da utilizzare per la riqualificazione, vale a dire *interventi integrati pubblici e privati* rivolti alla esclusiva realizzazione di

Quadro sinottico: confronto dei due provvedimenti su alcuni elementi ritenuti prioritari

Parametri per una lettura sintetica	Proposta di legge: <i>Misure per il sostegno e la valorizzazione dei comuni con popolazione pari o inferiore a 5000 abitanti nonché dei comuni compresi nelle aree protette (Capo II, disposizioni concernenti le aree protette).</i>	Disegno di legge: <i>Riqualificazione e recupero centri storici (testo unificato elaborato dal Comitato ristretto).</i>
Ambiti di applicazione	Centri storici e nuclei abitati rurali compresi, in tutto o in parte, nelle aree protette (parchi nazionali, parchi naturali regionali, di cui al V aggiornamento dell'elenco ufficiale delle aree naturali protette (1).	Centri storici, come definiti dalla normativa vigente, dei comuni con popolazione pari o inferiore a 200.000 abitanti.
Subambiti di applicazione	Individuazione di zone urbane e rurali soggette al recupero del patrimonio edilizio e urbanistico esistente, mediante interventi rivolti alla riqualificazione ambientale e urbanistica, edilizia e ambientale, attraverso i programmi integrati di intervento (art.16, legge 179/1992) le cui procedure di adozione e il relativo coordinamento con altri piani e programmi sono definiti nelle leggi regionali.	Zone di particolare pregio dal punto di vista della tutela dei beni architettonici e culturali da individuare all'interno del perimetro dei centri storici e degli insediamenti urbanistici - definiti con decreto del Ministero delle infrastrutture, di concerto con il Ministero dei beni e delle attività culturali (da emanare entro 3 mesi dalla data in vigore della legge) - in comuni con non più di 5.000 abitanti, da equiparare a centri storici ai fini della legge e ai quali assegnare il marchio di "borghi antichi d'Italia".
Definizione di parametri		Il MI, sentita l'Anci, definisce i parametri qualitativi di natura storica, architettonica e urbanistica per il decreto di cui sopra.
Obiettivi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- politica di sviluppo per tutela e valorizzazione del patrimonio storico e artistico e del paesaggio;</li> <li>- salvaguardia e tutela della presenza antropica (recupero centri storici e nuclei abitati rurali);</li> <li>- garantire un complesso integrato e organico di interventi relativi a funzioni e servizi urbani nonché il recupero degli edifici e degli immobili dismessi e l'adeguamento degli standard di qualità abitativi e ambientali;</li> <li>- promuovere attuazione e gestione diretta degli interventi di recupero anche attraverso l'intervento pubblico e privato;</li> <li>- utilizzare gli enti parco come filtro operativo per l'azione di incentivazione, promozione e gestione del patrimonio abitativo (2);</li> <li>- attuare le misure di incentivazione previste dalla legge 394/1991.</li> </ul>	Promuovere lo sviluppo e rimuovere gli squilibri economici e sociali e delle attività culturali
Finanziamenti	Le regioni possono destinare parte delle somme loro attribuite per il recupero del patrimonio edilizio esistente (ai sensi della vigente normativa) alla formazione e alla realizzazione dei programmi integrati. I fondi possono essere assegnati direttamente ai comuni che ne fanno richiesta e possono essere utilizzati, nei limiti determinati dai rispettivi enti parco, anche per il trasferimento e la sistemazione temporanea delle famiglie negli immobili interessati dagli interventi.	È istituito presso il Ministero dell'economia il Fondo nazionale per il recupero e la tutela dei centri storici e dei borghi antichi d'Italia. Almeno il 50% del fondo va ai comuni con popolazione pari o inferiore a 15.000 abitanti, ed ripartita con decreto del MEF, di concerto con i Ministri delle infrastrutture e dei beni e delle attività culturali (da emanare entro 6 mesi dall'entrata in vigore della legge). Il decreto stabilisce anche le modalità di riparto della quota rivolta ai comuni con più di 15.000 abitanti, attribuendo priorità agli interventi degli enti locali disposti a cofinanziare nella misura prevista dal decreto. L'ammontare del fondo per il 2007-08-09 è pari a 25 milioni di euro annui.
Strumenti	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Programmi di riqualificazione ambientale</i> (art.18): recupero paesaggistico e ambientale, realizzazione complesso organico e integrato di interventi relativi a funzioni e servizi urbani, recupero edifici e immobili dismessi, utilizzo di forme e materiali appropriati al contesto ambientale. Sono attuati nei perimetri urbani dei centri abitati per le tipologie e gli agglomerati urbani considerati incongruenti con il contesto ambientale.</li> <li>- <i>Programmi integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia e ambientale</i> (art.19): riprogettazione degli insediamenti, valorizzazione dell'identità storica, culturale e ambientale, anche attraverso un complesso integrato e organico di interventi riguardanti l'adeguamento degli standard abitativi, la determinazione delle condizioni di efficienza e di fruibilità dei servizi, il recupero di edifici e immobili dismessi. Sono individuati nell'ambito dei perimetri dei centri storici e in caso di mancata adozione dei relativi strumenti urbanistici nei perimetri degli ambiti storici individuati dai comuni in sede di redazione dei programmi integrati d'intervento e nei perimetri dei nuclei abitati rurali.</li> </ul>	Nei "borghi antichi d'Italia" si possono realizzare <i>interventi integrati pubblici e privati finalizzati alla riqualificazione urbana</i> . Tali interventi (approvati dai comuni in base alle leggi regionali vigenti) sono volti al: risanamento e recupero del patrimonio edilizio da parte dei privati, realizzazione di opere pubbliche, miglioramento degli arredi e dei servizi urbani e consolidamento statico e antisismico degli edifici storici.

Note

1. Approvato con delibera della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano (GU n.205, 4/9/2003).

2. Ai comuni ed alle province il cui territorio è compreso, in tutto o in parte, entro i confini di un parco nazionale, e a quelli il cui territorio è compreso, in tutto o in parte, entro i confini di un parco naturale regionale è, nell'ordine, attribuita priorità nella concessione di finanziamenti statali e regionali richiesti per la realizzazione, sul territorio compreso entro i confini del parco stesso, dei seguenti interventi: impianti ed opere previsti nel piano per il parco, tra cui: a) restauro dei centri storici ed edifici di particolare valore storico e culturale; b) recupero dei nuclei abitati rurali.

opere fisiche (vedi tabella sinottica), là dove per “servizi urbani” si può pre-supporre, dato il carattere dell’articolato, che si tratti di attrezzature per l’erogazione di servizi piuttosto che di servizi veri e propri.

La proposta di legge sui piccoli comuni (capo 3), a differenza del ddl, assume esplicitamente come strumento d’intervento i *programmi integrati* di cui all’art.16 della legge 179/1992 (vedi “strumenti” nel quadro sinottico).

Sembra emergere un *uso distorto dei programmi integrati (o interventi integrati) all’interno di entrambi gli articoli*. “Distorto” perché “meccanico”: lo strumento non viene declinato rispetto ai piccoli centri (se non formalmente) e soprattutto viene applicato a una *dimensione troppo ristretta*: comune, o addirittura ambiti di centro storico o zone di pregio, circostanza che non dà il giusto respiro al concetto d’integrazione che ben si applicherebbe invece a un contesto intercomunale e a un mix di interventi, anche di tipo immateriale, che gli articolati certamente non propongono. Sembrerebbe quasi che ormai sia diventato un “obbligo” fare ricorso ai programmi integrati, nel ruolo di *deus ex machina*; ma non è detto che debba sempre essere così!

\* Docente di Urbanistica, Università di Roma “La Sapienza”.

#### Note

1. Cfr. Manuela Ricci, “Una legge che non andrà lontano”, in UI 193/2004.
2. Dalla relazione del testo del 28 aprile 2006.

## Che fine hanno fatto i centri storici?

# Il bando Provis della Provincia di Roma

Simone Ombuen\*

L’esperienza dei programmi di valorizzazione degli insediamenti storici (Provis) promossa dalla Provincia di Roma mostra lo scarto tra vitalità amministrativa testimoniata dai comuni e capacità di veduta prospettica nel perseguimento delle azioni avviate

Nel giugno del 2003 si tiene in provincia di Roma il voto per l’elezione del nuovo Presidente della Provincia e per la formazione del nuovo Consiglio provinciale, elezioni che vedono la vittoria del centrosinistra e la nomina a Presidente di Enrico Gasbarra, già Vicesindaco di Roma. Il nuovo assessore alle politiche del territorio, Amalia Colaceci, avvia in autunno un giro di incontri con gli amministratori dei 120 comuni della provincia, per comprendere la scala delle urgenze e delle priorità per i temi territoriali. Emerge in modo chiarissimo come la principale e più ampiamente condivisa richiesta da parte degli amministratori si concentri sugli interventi nei centri storici. I motivi di tale indicazione risalgono a fattori che riguardano i comuni minori della stragrande maggioranza delle realtà territoriali italiane. Salvo i relativamente pochi casi nei quali il centro storico assume un valore storico-culturale così alto da attivare consistenti flussi turistici, la gran parte dei centri storici minori italiani versa oggi in condizioni non particolarmente felici, ed in molti casi addirittura drammatiche.

Le principali componenti dei processi in corso sono così riassumibili: abbandono da parte della popolazione giovane, che si orienta verso condizioni abitative e standard edilizi attuali; scarsa accessibilità con il mezzo privato, che nelle realtà minori non trova realistiche alternative nei mezzi pubblici; costi di ristrutturazione edilizio-urbanistica più alti del costo di costruzione ex novo, che disincentivano il riattamento del patrimonio esistente alle nuove esigenze; marginalità economica che porta alla chiusura dei piccoli esercizi commerciali storici; scarsa progettualità degli enti locali, in ritardo nel programmare interventi rispetto alla velocità dei fenomeni di degrado. L’assessorato avvia così le riflessioni su quali modalità assumere. Una rapida ricognizione sulle possibili disponibilità di bilancio nella programmazione triennale fa emergere una disponibilità complessiva di 21 M in un triennio, provvista economica di certo significativa ma anche insufficiente a garantire interventi adeguati in tutti i comuni della provincia. Né d’altra parte appare opportuno garantire interventi a pioggia anche nei confronti di comuni inattivi o in condizioni di produrre una adeguata progettualità. Emerge così la convinzione della opportunità di assumere modalità programmatiche di tipo evoluto, attraverso un bando concorrenziale fra comuni in grado di perseguire efficacia e operatività alla spesa. Data l’assenza di specifiche professionalità su tali aspetti l’assessorato, facendo leva su una convenzione-quadro firmata fra la Provincia e la società

Risorse per Roma, la multiutility progettuale costituita dal Comune di Roma, decide di assegnare ad essa, ed alle sue trascorse esperienze di gestione di programmi complessi, il compito di redigere il bando relativo al programma.

Francesco Rubeo, direttore di RpR, nel momento in cui riceve il compito di svolgere l'incarico, decide di dotarsi di un piccolo gruppo di consulenti, particolarmente esperti nel campo della gestione di programmi complessi, con il cui ausilio svolgere al meglio l'assolvimento dell'incarico.

Nella successiva fase di lavoro, in stretta interazione fra assessorato e gruppo di lavoro, vengono individuati alcuni criteri-obiettivo per la stesura bando.

Un primo elemento è quello di orientarsi a favorire l'applicazione della innovativa definizione del territorio per gli insediamenti storici che la Lr 38 del 1999 dà al suo art. 60. Come è noto ai lettori più attenti di Urbanistica Informazioni la legge urbanistica regionale del Lazio per una molteplicità di motivi è per lo più inapplicata, tanto che ancor oggi i nuovi piani urbanistici presentati in regione sono redatti sostanzialmente sulla base delle norme previgenti alla legge. Tale aspetto assume particolare gravità proprio per lo svolgimento di azioni di tutela e valorizzazione del patrimonio storico, poiché una delimitazione della città storica secondo i criteri previsti dal Dm 1444/1968, come pure il nuovo Prg di Roma ha opportunamente messo in luce, non solo non esprime il livello di maturazione raggiunto dalla consapevolezza diffusa riguardo ai valori storico-antropici costituenti l'identità dei territori, ma di fatto deprime le capacità operative necessarie al dispiegamento di tutele attive, non solo vincolistiche. Un secondo principio è l'assunzione di una prospettiva nella quale l'azione provinciale si integra in modo sussidiario con le azioni in corso da parte degli altri soggetti istituzionali e non istituzionali, anzitutto con la Regione Lazio e con i comuni, ma anche con soggetti privati. In tal senso, secondo il principio di addizionalità, nel bando vengono introdotti elementi premiali

per i casi nei quali le azioni proposte vedono la coerente compartecipazione sia finanziaria che operativa di altri soggetti.

Terzo elemento rilevante, assumendo una logica propria degli strumenti operativi ed a elevata efficacia, si decide di articolare il bando secondo assi, misure e sottomisure, e di premiare la capacità delle amministrazioni comunali di interpretarlo con proposte trasversali, in grado di perseguire contemporaneamente più obiettivi afferenti ad assi diversi, come nelle esperienze della programmazione europea polifondo.

Altrettanto interessante la selezione di alcune metodiche e di alcuni obiettivi specifici: così si promuove il cablaggio informatico dei centri storici per diffondervi la larga banda, vista come elemento di ricostruzione di interessi localizzativi potenzialmente compatibili con le caratteristiche e le fragilità degli insediamenti storici; vengono esplicitamente finanziate le diverse forme di progettualità necessarie al fine di sottrarre le amministrazioni al ricatto del finanziamento (Si tratta del noto dilemma della progettazione, molto simile al Comma 23 di un famoso libro Robert Heller: l'amministrazione per ottenere un finanziamento deve presentare un progetto; ma la redazione del progetto viene finanziata solo insieme al finanziamento dell'opera); i criteri di valutazione sulla base dei quali verrà compilata la graduatoria dei comuni ammessi a finanziamento vengono esplicitati dichiarando contestualmente anche il relativo ordine di priorità; viene istituito un massimale di finanziamento per singolo comune, come pure una quota percentuale di cofinanziamento dei costi espressi a scalare man mano che cresce la dimensione demografica del comune, al fine di sostenere di più i soggetti amministrativi più deboli e con minori dotazioni tecniche proprie; viene stabilita una posta premiale per i progetti basati su coordinamenti intercomunali, anche in riferimento a corpi territoriali complessi (strade del vino e dell'olio, parchi intercomunali, ecc.); viene esplicitata l'opportunità di rispondere al bando non solo con tradizionali progetti preliminari o defini-

tivi, ma anche con studi di fattibilità e prefattibilità i quali, più leggeri nella formazione e più attenti alle condizioni finanziarie e gestionali, rendono la gestione progettuale più flessibile e garantiscono comunque l'iscrivibilità all'interno della programmazione triennale delle opere pubbliche; viene prevista già in bando la possibilità di poter usufruire di una assistenza tecnica da parte della Provincia per la redazione delle proposte.

L'ammontare complessivo degli importi a disposizione viene infine ripartito sui tre assi, e in tre annualità, con l'idea di poter finanziare nelle annualità successive le progettualità finanziate con la prima.

### **Gli esiti del bando**

Il lancio del bando dei Provis (programmi di valorizzazione degli insediamenti storici) avviene negli ultimi giorni dell'agosto 2004, con scadenza a fine novembre. In realtà, proprio grazie alla fase di audit iniziale, i comuni attendevano già l'iniziativa, e molti gruppi di progettazione sono già al lavoro. Di tale fatto dà esaurientemente conto l'esito della fase di raccolta delle domande di adesione. Alla data del 19 novembre, data di scadenza termini, risultano pervenute ben 176 domande di ammissione a cofinanziamento di progetti, presentate da 101 comuni su 120, e da una unione di comuni. Una risposta assolutamente rilevante, sia per quantità di proposte che per l'amplissimo numero di comuni partecipanti, soprattutto rispetto ad altre programmazioni precedenti di livello regionale.

Al termine di un lungo lavoro di valutazione, reso più ampio dalla necessità di completare vari atti formali necessari alla validità piena delle proposte (fatica delle amministrazioni), gli esiti risultano i seguenti.

Asse 1) Recupero degli ambiti di intervento con particolare attenzione al tema della vivibilità dei centri storici per la popolazione residente, al fine di: riqualificare il sistema degli spazi pubblici e del verde con particolare riguardo all'accessibilità plurimodale e al superamento delle barriere architettoniche; promuovere riqualificazione edi-

lizia volta al miglioramento degli spazi pubblici; consolidare o ricostituire la rete di attività artigianali/piccolo produttive e di servizi commerciali di prossimità a servizio dei residenti del comune; ottenere una integrazione progettuale fra le precedenti finalità, con formazione di un più alto livello di varietà delle funzioni offerte.

Per tale asse vengono giudicati finanziabili 16 progetti, per un importo complessivo di contributi provinciali pari a 4,8 milioni di Euro e idonei altri 8 progetti per un ulteriore 1,2 Meuro. Asse 2) Sviluppo di forme di partenariato pubblico e privato per l'avvio di programmi complessi di recupero e riqualificazione degli ambiti di intervento. Per l'asse 2 viene giudicato finanziabile un solo progetto per 0,5 Meuro.

Asse 3) Redazione della strumentazione urbanistica e di settore e della progettazione preliminare degli interventi in essa ricompresi ricadenti negli ambiti di intervento. Per l'asse 3 vengono giudicati finanziabili 15 progetti per 1,0 Meuro e idonei altri 16 progetti per ulteriori 0,5 Meuro.

Per i comuni patrimonio Unesco viene giudicato finanziabile un progetto per 0,7 Meuro.

Complessivamente, 33 progetti ammessi a finanziamento per complessivi 7,0 Meuro e altri 24 progetti dichiarati idonei per ulteriori 1,7 Meuro. Viene così ammesso a finanziamento il 18,7% dei progetti presentati, mentre un ulteriore 13,6% viene dichiarato idoneo.

### Le criticità emerse

Dalla valutazione delle risposte emergono vari elementi. Anzitutto si segnala la scarsa capacità di coordinamento delle proposte a livello intercomunale, con una sola proposta. Ciò avviene persino in quegli ambiti (valle del Tevere nord, Tolfa-Braccianese, area tiburtina, Castelli Romani) nei quali altre attività di programmazione negoziata e di sviluppo concertato sviluppate nell'ambito del Por mettono a disposizione delle Amministrazioni comunali ampie platee di partenariato sia intercomunale che pubblico-privato già formate.

Un secondo elemento è lo scarso grado di "mobilitazione istituzionale" segnalabile. Il numero di responsabili di procedimento effettivamente attivi è risultato basso, mentre gran parte del lavoro è stato svolto tramite il coinvolgimento di tecnici esterni.

In tali affidamenti si può intravedere, almeno in alcuni casi, il tentativo di ammettere a finanziamento alcune progettazioni già svolte indipendentemente, e scarsamente dotate dei requisiti di coerenza e intersectorialità necessari per soddisfare gli obiettivi del Bando.

Ciò mette anche in luce una ridotta capacità di partecipazione delle strutture interne dei comuni alla formazione ed implementazione delle politiche territoriali provinciali, di cui pure il bando in oggetto rappresenta elemento di notevole importanza nel quadro delle iniziative di legislatura, come pure segnalano i documenti di programmazione strategica provinciale (Peg, Pod). Di tale scarsa capacità del resto la provincia ha poi potuto riscontrare la permanenza nelle attività partecipative svolte con gli uffici dei comuni nel corso della redazione del piano territoriale provinciale, ormai prossimo all'adozione.

Sul piano tecnico si è potuto riscontrare poi un basso grado di competenza nell'uso della Lr 38/1999, che pure resta a legislazione vigente uno strumento fondamentale di riferimento per la produzione degli atti di governo del territorio. In particolare le carenze emerse riguardano due aspetti, più degli altri:

- una scarsa dimestichezza con le procedure di formazione e variazione dei piani urbanistici generali, ancora sostanzialmente percepiti come vincolo al fare, anziché indispensabili quadri di coerenza che rendano le attività di trasformazione del territorio più argomentabili e complessivamente più sostenibili, dando trasparenza alla formazione delle scelte e certezze in merito alle trasformazioni infrastrutturali portanti per lo sviluppo e la riqualificazione degli insediamenti; a causa di tale ritardo in molti casi il piano vigente, obsoleto e tecnicamente arretrato, viene vissuto come ostacolo e ciò ha portato in vari casi ad un compor-

tamento opportunistico, con richiesta di variante ad hoc per poter partecipare al Bando, comportamento addirittura controproducente visto che è il Bando stesso a chiedere la coerenza rispetto al quadro pianificatorio in essere;

- una concezione ancora arretrata della componente storica degli insediamenti che, nonostante gli espliciti richiami inseriti in bando, viene ancora fatta sostanzialmente coincidere con le vecchie zone A dei Prg per come definite dal Dm 1444/1968; ciò ha portato a non comprendere esattamente la portata ed i possibili effetti sui territori ampi che i programmi finanziabili con il Bando possono innescare.

Quanto alla comprensione della effettiva praticabilità delle modalità partenariati pubblico-private, esplicitamente promosse dal Bando, è emersa una diffusa incapacità delle Amministrazioni a motivare opportunamente alla luce dell'interesse pubblico le iniziative destinate a coinvolgere i privati; ciò, oltre che mettere a repentaglio l'ammissibilità dei programmi proposti, segnala la necessità di avviare una diffusa opera di risemantizzazione dell'intervento in nome dell'interesse pubblico, che nel sistema dei comuni in provincia di Roma risulta essere insospettabilmente e criticamente scarso.

Quali indicazioni emergono quindi come insegnamento da questa esperienza? Quali le prospettive per il secondo bando atteso nel 2007?

1 - le modalità operative necessarie al passaggio da vecchi modelli amministrativi ad una nuova capacità di incidere sulle trasformazioni, che necessita il concetto di governo del territorio, non è ancor oggi un patrimonio pienamente presente nei comuni della provincia, e le future programmazioni dovranno assumere questo problema per fissare nuovi obiettivi di apprendimento istituzionale per affermare una maggiore e più ampiamente diffusa e condivisa pratica di programmazione multilivello.

2 - Troppo spesso il rapporto tra obiettivi di interesse pubblico e specifiche opere tende a sbilanciarsi nella determinazione di circostanziali aspetti progettuali della soluzione edilizia, perdendo di vista la funzione-obiettivo

che è alla base della motivazione. Ciò è tanto più rilevante quando ai dirigenti comunali è chiesto di giudicare i contenuti di interesse pubblico all'interno delle proposte presentate da soggetti privati.

3 - il volontarismo di comuni e province può solo in modesta misura supplire all'azione di rinnovamento della cultura amministrativa e delle prassi operative ed in particolare di quelle di programmazione che è compito specifico della regione svolgere. Da questo punto di vista il discreto successo dei Provis non costituisce tanto fattore di conforto, ma stimola una riflessione più ampia sul rilevante ritardo che la Regione Lazio, sotto la guida di giunte di ogni colore politico, continua ad accumulare a fronte di rilevanti e crescenti necessità espresse dal territorio laziale.

\*Ricercatore in urbanistica, Università Roma Tre, consulente di RpR per la scrittura del bando Provis e per l'assistenza ai comuni.

## Che fine hanno fatto i centri storici?

# Una strategia per i piccoli centri

Filippo Lucchese\*

I piccoli centri rappresentano, nel nostro Paese, un notevole patrimonio storico, culturale ed economico. Solo una nuova e diffusa consapevolezza di ciò può far sperare in un processo di riscoperta e valorizzazione reale e non virtuale

All'interno del vasto e complesso tema dei "centri storici", il soggetto "centri storici minori" rappresenta una particolare categoria che, prima ancora di essere contestualizzata, merita alcune considerazioni preliminari. Non si tratta di cedere alla tradizionale tendenza alla classificazione che caratterizza la disciplina urbanistica, né di definire e selezionare un particolare ambito di studio per finalità contingenti o puramente accademiche; al contrario, il tema in esame assume connotazioni diverse e, in parte, addirittura opposte in relazione alla dimensione a cui si fa riferimento. In realtà, parlare semplicemente di "dimensione" per definire la categoria "centri storici minori" non consente di chiarire in modo univoco i limiti entro cui ci si vuole collocare. Se, infatti, ci si riferisce ad una dimensione fisica, il centro minore coincide con il "piccolo centro", una caratterizzazione non assoluta, ma relativa al contesto territoriale in cui esso è inserito. Se ci si riferisce alla dimensione demografica, può valere la stessa considerazione, tenendo tuttavia presente che talora l'evoluzione storica può produrre effetti, in ambito demografico, non necessariamente coincidenti con lo sviluppo fisico dell'inse-

diamento. Accanto al fattore meramente dimensionale, anche se spesso in relazione con esso, si possono poi operare valutazioni anche di carattere socio-economico, così da definire "minore" un piccolo centro che attraversa la fase discendente della propria parabola evolutiva e storica; il venir meno delle motivazioni di carattere logistico (ma anche politico, ecc...) che originariamente avevano assegnato al centro un preciso ruolo nel proprio contesto territoriale, giustificandone la nascita e lo sviluppo, è in genere la causa strutturale che mette in crisi molti piccoli centri, costretti ad inventarsi, o a tentare di farlo, un nuovo ruolo. Non a caso l'aggettivo "storico" spesso è stato fin qui omissivo in quanto, almeno nel nostro Paese, si riscontra, nella maggior parte dei casi, una sostanziale biunivocità tra i concetti di "centro storico minore" e di "centro minore", proprio per l'inferiore grado di dinamicità che ha caratterizzato i nuclei insediativi di più ridotte dimensioni, portandoli spesso ad un lento, apparentemente inesorabile processo di abbandono. È evidente che occuparsi di questo tipo di "centro storico" implica la comprensione di problemi assolutamente specifici e diversi da quelli che si possono riscontrare nel centro storico di una città media o grande, dove si tratta di gestire, con il necessario equilibrio, il rapporto con le successive stratificazioni urbane.

### Rivitalizzazione: un processo consapevole o virtuale?

È dunque opportuno e necessario che, alla specificità del soggetto, possa cor-

rispondere un'adeguata e diffusa consapevolezza da parte di quanti, nel campo della pianificazione, sono chiamati ad operare su di esso; il riferimento, più che al livello tecnico, è soprattutto al livello politico delle decisioni, cui spetta il compito di definire e gestire le priorità.

In questo senso grandi speranze ed aspettative aveva generato la proposta di legge sui piccoli Comuni (meno di 5.000 abitanti) denominata "Realacci-Bocchino".

L'aspetto più significativo della proposta era ed è rappresentato proprio dal fatto di essere un provvedimento di carattere nazionale; alcune Regioni ed alcuni Enti Locali, infatti, si sono da tempo dotati di misure volte a gestire il problema dei piccoli centri, anche se in modo non sistematico e talora inadeguato. Ciò che manca è una più forte e generale presa di coscienza, un indirizzo più strutturato, che sappia affermare ed imporre l'assoluta importanza, la peculiarità e l'urgenza di un tema che coinvolge circa il 70% degli 8.100 comuni italiani, per un totale di circa 10 milioni di persone.

Gli argomenti per giustificare l'attenzione nei confronti del problema non mancano certo; se anche considerazioni di carattere culturale (conservazione dei valori diffusi) e sociale non riuscissero a suscitare la necessaria sensibilità, basterebbe ricordare, in ambito economico ed ambientale, le conseguenze che l'abbandono progressivo del territorio ha comportato e comporterà in tema di dissesto idrogeologico.

In questo senso, in realtà, non sembra ipotizzabile, allo stato attuale, che l'Italia sappia andare oltre la "tradizionale" politica della gestione delle emergenze e non della loro prevenzione; un punto di riferimento legislativo nazionale sarebbe stato e sarebbe sicuramente un segnale forte di cambiamento.

Nel merito, le possibili misure in grado di fornire risposte adeguate ai punti critici più significativi possono essere così riassunte:

- incentivi fiscali ed economici per chi risiede nei piccoli comuni e per chi intende trasferirvi la propria residenza;
- riconoscimento della specificità delle esigenze di quanti vivono e lavorano in comuni di piccola dimensione;

- promozione delle peculiarità del territorio;

- affermazione del concetto di rete, necessario trattandosi di soggetti territoriali caratterizzati potenzialmente da un ridotto grado di autonomia;

- esigenza del mantenimento e del potenziamento di un livello di servizi (commercio, sanità, scuola, forze dell'ordine, ecc...) tale da rendere non solo possibile, ma anche favorevole vivere in questi piccoli centri e godere dei vantaggi che essi garantiscono sotto molti punti di vista (ambientale, sociale, culturale, ecc...).

Si aggiunga l'esigenza di promuovere la riscoperta del senso di appartenenza al proprio territorio d'origine, facendo ad esempio risultare i figli, anche se partoriti nei vicini centri medio-grandi, come nati nel piccolo comune di residenza dei genitori.

Queste misure erano in gran parte contenute proprio all'interno del disegno di legge nazionale sui piccoli comuni, ripresentato, come detto, parzialmente modificato in Parlamento anche nella nuova legislatura; tuttavia, le esperienze passate e la consolidata e cronica tendenza del mondo politico nazionale a sottovalutare le problematiche del territorio ed a rinviare l'adozione delle misure necessarie a fornire adeguate risposte strutturali non lasciano molto spazio all'ottimismo.

Eppure la tempestività delle scelte e degli interventi rappresenta un fattore determinante per poter dare ai centri storici minori delle prospettive credibili di sopravvivenza e rilancio; il processo di abbandono e degrado finisce, infatti, per generare un'inevitabile e progressiva perdita proprio di quei valori che rappresentano una parte consistente delle risorse a loro disposizione. Nel tempo si potrebbe così arrivare paradossalmente, ma realisticamente, a mettere in discussione la stessa legittimità del problema della loro conservazione.

Si tratta di decidere il destino di un consistente patrimonio fisico, culturale, sociale; perciò, se c'è un ambito nel quale si richiede oggi un forte e convinto intervento di natura "strategica", questo è proprio rappresentato dai centri storici minori. Data l'ambiguità che spesso si riscontra nell'uso (o abuso) del termine, giova precisare che, perché una

scelta di questo tipo possa definirsi "strategica", la decisione e la convinzione con cui la si assume devono essere tali da garantire il perseguimento dell'obiettivo senza se e senza ma, superando ogni scorciatoia che, lasciando intravedere utili immediati, veri o presunti, comporti, nel tempo, una deviazione rispetto al percorso prescelto.

In questo caso la scelta deve essere chiara ed esplicita a maggior ragione perché, in generale, dovrebbe portare non ad assecondare, ma a modificare quello che finora è sembrato un destino ineluttabile per una vasta porzione del territorio del nostro Paese; si comprende così ancora meglio l'importanza di dotarsi di una legge quadro che riconosca ed identifichi il problema a livello nazionale.

Solo a quel punto si potranno affrontare con la giusta consapevolezza i tanti nodi che il territorio propone di volta in volta, con Regioni ed Enti Locali incaricati di tradurre la strategia in provvedimenti di carattere strutturale (chiara a questo punto la differenza) ed operativo, adeguando gli strumenti disponibili agli specifici obiettivi ed ai tempi.

Riquilibrare i centri minori non significherà così più semplicemente riproporre soluzioni analoghe ad uno o più modelli "di successo"; troppe volte, infatti, si sono predisposte e si continuano a predisporre politiche di rilancio fondate su risorse solo virtuali, non tenendo in alcuna considerazione le soglie al di là delle quali anche le misure più brillanti finiscono col risultare inefficaci ed improduttive.

Inoltre è importante sottolineare che, in genere, i piccoli centri sono nati e si sono evoluti sviluppando relazioni reciproche di carattere politico, sociale ed economico, dando vita così a sistemi territoriali fondati sul principio di complementarietà. L'esigenza di stabilire rapporti di cooperazione tra i soggetti territoriale più deboli si pone, dunque, spesso in continuità con percorsi storici riconoscibili; d'altro canto, l'evoluzione economica e tecnologica ha ormai sostanzialmente annullato i tradizionali limiti territoriali, imponendo costanti rapporti di tipo competitivo ad ampio raggio. È dunque indispensabile saper impostare relazioni territoriali equilibrate: da un lato, infatti, la cooperazione

ad una determinata scala territoriale si pone l'obiettivo di garantire una maggiore competitività alle scale superiori; dall'altro, senza un certo grado di competizione interna, è alto il rischio di un progressivo ed improduttivo appiattimento.

Tenendo conto di questi fattori, ogni soluzione può risultare funzionale all'obiettivo, purché derivi da una strategia chiara e consapevole; ad esempio, da una prospettiva turistica si può spesso indurre una rivitalizzazione più profonda dei tessuti sociale ed economico, così come non si può escludere, in qualche caso, persino un processo consapevole e controllato di "runderizzazione" del centro, inteso come un'azione di conservazione attiva di un bene architettonico di valore storico ormai svuotato della propria funzione originaria.

Lo stesso tema del potenziamento infrastrutturale potrebbe trovare finalmente un adeguato e diffuso livello di approfondimento, dato, ad esempio, che non è affatto detto che una migliore accessibilità verso centri medi e grandi garantisca di per sé migliori prospettive a territori in crisi; talora, al contrario, si può provocare una definitiva perdita di identità presso interi subsistemi territoriali che, per tempi di raggiungimento e qualità, si ridurrebbero al ruolo di semplice periferia (ovviamente nel senso meno edificante del termine).

Se l'auspicato salto di qualità non ci sarà, si rischia seriamente di assistere ad un governo delle aree in difficoltà e dei piccoli centri che le caratterizzano sempre più basato (solo?) sugli slogan, tanto che già oggi si ha la sensazione che concetti come "specializzazione", "diversificazione", "identità locale" finiscano troppo spesso per non essere altro che abusati sinonimi di "omologazione".

*\* Dottorando presso la Facoltà di Ingegneria dell'Università de L'Aquila.*

**Che fine hanno fatto i centri storici?**

## Diversità e prossimità: la provincia di Avellino

*Giuseppe Mazzeo\**

I territori interni della Campania, aree a bassa densità insediativa, hanno in atto processi di differenziazione e traiettorie di sviluppo autonome. Di seguito si presentano alcune considerazioni relative alla provincia di Avellino

La struttura del sistema urbano campano è altamente polarizzata lungo la costa tirrenica, avendo subito negli ultimi cinquant'anni fenomeni di urbanizzazione che hanno formato un continuum quasi ininterrotto da nord a sud. Tale fenomeno, che è particolarmente evidente intorno ai due poli di Napoli e Salerno, ha inciso sulle aree interne della regione riducendole per molto tempo a semplice bacino di emigrazione.

Il terremoto del 1980 può essere considerato il momento della svolta; i fenomeni economici che le aree interne hanno messo in moto a partire da quella data si basano sulla sempre maggiore consapevolezza delle potenzialità insite in questi territori. C'è poi da aggiungere che la scarsa densità abitativa e la diffusa naturalità del territorio hanno favorito la persistenza di un ordine sociale che molte zone della costa sembrano smarrire in maniera sempre più rilevante; è evidente, però, che tali punti di forza possono rapidamente trasformarsi in punti di debolezza nel processo di sviluppo delle aree interne, laddove le difese nei confronti di fenomeni degenerativi provenienti dall'esterno si dimostrino deboli.

Nel contesto della Regione Campania la provincia di Avellino conta 437.414 abitanti su una popolazione complessiva di 5.790.929 abitanti (2005). Questo significa che l'intera popolazione della provincia è pari a meno della metà della popolazione della sola città di Napoli e ad un decimo di quella presente nella conurbazione metropolitana costiera.

La provincia si connota per una struttura urbana caratterizzata da una rete di piccoli centri. Su 119 comuni solo 2 superano i 20.000 abitanti, 5 sono compresi tra i 10.000 e i 12.500, mentre nel complesso solo 19 comuni superano i 5.000 abitanti. 53 comuni, inoltre, hanno una popolazione inferiore a 2.000 abitanti e 18 inferiore a 1.000. I due comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti (Avellino e Ariano Irpino) rappresentano, nella struttura del territorio, i due centri polarizzanti, mentre per pochi altri si può parlare di un ruolo sovralocale.

Per quanto concerne le dinamiche evolutive della popolazione si evidenzia come i comuni più prossimi al capoluogo di provincia abbiano un andamento positivo nel trend di crescita; ciò è dovuto al ruolo predominante di Avellino nel contesto provinciale ma anche alla relativa vicinanza dello stesso a Napoli (circa 40 chilometri) e alla lenta formazione di un secondo asse di sviluppo in direzione di Salerno, favorito anche dall'insediamento dell'Università a Fisciano, quasi a metà strada tra i due capoluoghi.

La lettura fatta sulla struttura dei centri è confermata dall'analisi messa a punto



in fase di formazione del Piano Territoriale di Coordinamento provinciale. Realizzata sulla base di un set di diciassette indicatori relativi al settore dei servizi, essa ha individuato quattro livelli gerarchici: al primo livello c'è il capoluogo Avellino, al secondo Ariano Irpino, al terzo livello dodici comuni distribuiti sul territorio provinciale; tutti gli altri si pongono al quarto livello. Proprio la terza fascia rappresenta un interessante campo di analisi in quanto i centri che ne fanno parte presentano una serie di interessanti "mutazioni" nella struttura tradizionale e nel ruolo ricoperto; tra i casi più interessanti è quello di Lioni, la cui trasformazione discende non tanto da un incremento del numero di abitanti o dall'insediamento di particolari servizi ed attrezzature pubbliche, quanto dalla rapida evoluzione del sistema commerciale locale che si sta indirizzando verso forme organizzative tipicamente urbane (centro commerciale, supermercati, multisala, punti di vendita in franchising, ...) e che stanno provocando un impatto negativo sulla struttura commerciale preesistente, con ricadute anche nei comuni limitrofi. Un ruolo più consolidato è quello che mantiene il centro urbano di Solofra, polo industriale con una radicata tradizione nella concia delle pelli; esso però deve fare i conti con processi economici più ampi, per cui la struttura produttiva locale si vede costretta alla competizione, spesso durissima, con le economie dell'Europa orientale e dell'Asia.

Il sistema produttivo irpino è incentrato, in particolare, sul settore dei servizi (pubblici nello specifico) e su una rilevante dotazione di imprese nel settore industriale; le attività produttive (pelli, autoveicoli, componenti per autoveicoli, alimentari) dopo un periodo di crisi sono in fase di rilancio. Il peso del settore industriale nell'economia della provincia è evidenziato dal fatto che oltre il 30% degli occupati è da assegnare a questo settore, contro un 24% della Campania (Istituto Tagliacarne, 2006). Ciò rappresenta un elemento rilevante nell'analisi economica del territorio, in quanto evidenzia come la produzione di ricchezza derivi da una fondamentale componente industriale che è necessario continuare a coltivare.

Nonostante la forza del settore industriale l'immagine economica dell'Irpinia è legata al settore agricolo e alle sue produzioni di qualità (vini, nocciole e castagne) che hanno raggiunto notevoli livelli di riconoscibilità sia per quanto riguarda i prodotti finiti (vini) che per i prodotti di base utilizzati nelle industrie di trasformazione. Altre produzioni sono presenti sul territorio ma non hanno il rilievo di quelle elencate sopra.

Tutte le produzioni agricole, comunque, non sembrano creare filiere occupazionali degne di nota, rimanendo legate a strutture imprenditoriali a conduzione familiare; sul totale delle imprese presenti in provincia (38.677 al 2005) ben 13.459 (34,8% contro il 17,5 dell'intera regione) sono impegnate in agricoltura. A fronte del rilevante numero di imprese, il numero di occupati in agricoltura rappresenta solo il 6,3% del totale (contro un 4,7 dell'intera regione), a riscontro del fatto che, benché di forte interesse, l'agricoltura irpina non dà ancora un sostanziale contributo alla crescita economica della provincia.

Agricoltura di qualità vuol dire anche sviluppo della ristorazione di qualità, basata sui prodotti del territorio. Iniziative come "Mesali.org" e "Strade dei vini e dei sapori d'Irpinia" o la segnalazione di strutture ristorative nelle principali guide nazionali costituiscono un fenomeno che va analizzato e seguito con attenzione in quanto evidenzia la crescita di un tipo di turismo - legato alla qualità dei prodotti e all'offerta di ristorazione - che muove una fetta di domanda in crescita, alimentata anche dalla prossimità con le aree urbane costiere.

Una più forte tutela del territorio è la base per lo sviluppo di una agricoltura di qualità ma è anche la base per un maggiore sviluppo del settore turistico; nella realtà mancano sia reali sistemi di offerta nel settore turistico che forti "motivazioni territoriali" (poli turistici) che possano crearle; la mancanza di una programmazione del sistema turistico è sottolineata sia dalla scarsa utilizzazione delle strutture esistenti che dalla scarsa incidenza del settore sul terreno occupazionale e sulla produzione dei redditi.

Secondo i dati dell'Istituto Tagliacarne

nel 2004 erano censite 75 unità alberghiere con 3.946 posti letto e 243.439 presenze; rispetto al dato regionale (1.509 alberghi, 98.222 posti letto e 14.432.816 presenze) questi numeri sono quasi insignificanti. Inoltre, le poche strutture alberghiere sono sottoutilizzate: infatti mettendo in relazione le giornate di presenza con i posti letto si ha un valore di 0,2 per la provincia di Avellino contro lo 0,4 della Campania.

### **Le problematiche insolite della pianificazione di area vasta**

A partire dalle specificità presenti nel territorio provinciale, il Piano territoriale regionale campano classifica la gran parte del territorio provinciale come area debole a naturalità diffusa o come area valliva irrigua con tendenza a specializzazione produttiva. Le traiettorie di sviluppo ipotizzate per il territorio irpino si basano sul suo elevato livello di naturalità residua e portano a prefigurare aree di connessione delle reti a naturalità protetta e aree in cui la vocazione agricola sia favorita anche da un uso più razionale di tecniche ecocompatibili. Entrambe le linee di intervento si connettono alla presenza di parchi regionali a sud e ad ovest della provincia.

Diversa è la posizione assunta dalla Provincia con il preliminare di Ptcp. Una pianificazione attenta alle vocazioni specifiche del territorio è capace di creare sviluppo e di rinforzare la struttura socio-economica di riferimento: sulla base di questo presupposto la Provincia ha individuato una serie di idee-forza, da approfondire in fase di redazione del piano, che vanno dalla salvaguardia attiva alla valorizzazione delle risorse, dalla qualità diffusa alla promozione del turismo, dallo sviluppo equilibrato del territorio allo sviluppo compatibile delle attività produttive, alla accessibilità diffusa. Da queste idee-forza dovrà discendere un nuovo ruolo per la provincia di Avellino e per i suoi centri, un ruolo di cerniera tra ovest ed est e tra nord e sud, in una posizione particolarmente delicata del territorio meridionale.

Gli strumenti di pianificazione territoriale sopra menzionati, pur nella loro

significatività, hanno la necessità di approfondire analiticamente almeno quattro problematiche di fondamentale importanza per il futuro di questa parte del territorio compiano. La prima è relativa al ruolo che gli strumenti di piano (in specie il Ptr) assegnano alla provincia. Un ruolo secondario rispetto a quello preponderante assegnato alla fascia costiera e al sistema Napoli - Caserta, in cui manca il riconoscimento di una qualche centralità della rete infrastrutturale, oltre che del sistema produttivo locale; manca, inoltre, un progetto di sviluppo valido (cosa ben diversa da un elenco di interventi) basato sulle risorse del territorio, sull'utilizzazione delle energie rinnovabili, sul razionale utilizzo delle fonti idriche. In secondo luogo la struttura della popolazione dei centri della provincia di Avellino è caratterizzata da una persistente debolezza: se il totale non sem-

bra subire eccessive variazioni, sono consistenti i flussi di spostamento dai centri più periferici verso il capoluogo e i centri di corona posti nella parte occidentale della provincia, con effetti polarizzanti anche nel sistema locale. La terza discende dalla prossimità dell'Irpinia con l'area metropolitana di Napoli e con l'area urbana di Salerno. Se ciò ne favorisce gli scambi e ne rafforza la struttura urbana, non sono da sottovalutare le negatività che sembrano riversarsi sul tessuto sociale ed economico della provincia. Date le dimensioni dei sistemi esterni, la provincia di Avellino è da ritenersi particolarmente esposta alla diffusione di fenomeni tipicamente metropolitani e, anche se il tessuto socio-economico della provincia sembra tenere, la stasi e l'invecchiamento progressivo della popolazione rappresentano a lungo termine fattori di crisi potenziale, soprattutto perché

favoriscono la diffusione di modelli metropolitani negativi e l'omologazione a stili di vita nei confronti dei quali i piccoli centri sono inermi. La quarta ed ultima deriva dal fatto che le zone interne tendono autonomamente ad assumere connotazioni e traiettorie di sviluppo via via più diversificate rispetto al sistema costiero. La provincia di Avellino è al centro di un asse che da nord a sud collega il casertano interno con il salernitano interno, con agganci verso est nell'alta Lucania, il Molise e la Puglia; ne deriva che i processi di connessione tra queste aree possono tendere a favorire, in un futuro anche non lontano, il rafforzamento di relazioni sempre più indipendenti dai tradizionali legami amministrativi con le aree costiere.

\* Ricercatore - Consiglio Nazionale delle Ricerche c/o DIPIST - Università degli Studi di Napoli Federico II.

## 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 maggiori 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 € 54.

Costo della card € 49

### INU Edizioni Card, Gold

Abbonamento annuale a URBANISTICA + Urbanistica INFORMAZIONI + Urbanistica DOSSIER o acquisti di volumi di importo pari a € 100.

Costo della card € 90

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](http://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@inedizioni.it](mailto:inuprom@inedizioni.it)

**INU**  
**Edizioni**

PIAZZA FARNESE 44 - 00186 ROMA, TEL. 06/68195562, FAX 06/68214773  
[www.inu.it](http://www.inu.it) E-mail [inuprom@inedizioni.it](mailto:inuprom@inedizioni.it)



Spett.le INU Edizioni,

Desidero  acquistare  regalare n. .... Card.

NOME ..... COGNOME .....

DESTINATARIO DEL REGALO .....

INDIRIZZO .....

E-MAIL..... TELEFONO.....

### Sceglilo 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.

## Dinamiche socio-economiche territoriali nel reatino

Carlo Cellamare\*

Il reatino è un contesto di "centri minori" che presentano varie sfaccettature che consentono di cogliere differenti percorsi evolutivi e differenti stadi di maturazione e consapevolezza dei medesimi

Se anche per le realtà minori e non solo per i grandi nuclei urbani, il tema dei centri storici ha avuto una recente, seppur non particolarmente intensa, fiammata di rinnovata attenzione, non si può dire che questa sia avvenuta riaccendendo allo stesso modo passioni e tensioni culturali che hanno caratterizzato il tema in altre fasi storiche. Diverso è il contesto socio-culturale così come diverse sono le situazioni economiche e territoriali, se teniamo conto delle dinamiche della globalizzazione, ma anche di altre tendenze – spesso molto diverse tra loro – come quelle della diffusione del turismo, dell'affermarsi dell'attenzione ai centri storici minori negli itinerari di italiani e stranieri, dell'emergere con forza dei temi dello sviluppo locale, della valorizzazione dei centri storici in una prospettiva di *marketing territoriale*. E, ancora, bisogna considerare una particolare attenzione emergente ai temi della qualità della vita, della lentezza, della ricerca di una dimensione di vita a misura d'uomo, fino a questioni come lo *slow food* e la qualità e specificità dei prodotti agro-alimentari. Tutti aspetti, questi ultimi, in cui l'Italia (e, in particolare, la parte centro-settentrionale dell'Italia centrale) è

indubbiamente ai primi posti, riorientando spesso massicciamente le politiche turistiche e dello sviluppo delle aree una volta considerate "marginali e interne". Se questa prospettiva, in molte aree del Nord Italia, si è tradotta in una attentissima organizzazione di attività e servizi adeguati (compresi i campi avventura, le aree gioco per i bambini in alta montagna, ecc.; pensiamo al Trentino e all'Alto Adige) con una perizia ed una qualità ormai forse irraggiungibili, ma anche falsificante in maniera crescente i contesti naturali e storici; in alcune aree del Centro-Sud appenninico e della Sardegna, decisamente meno attrezzate, ha comunque dato origine (anche se in misura quantitativamente molto minore) a flussi di persone con interessi simili, ma più orientati alla *wilderness* (permessa dal progressivo abbandono dei centri minori e delle aree di montagna), alla dimensione familiare dell'ospitalità, alla veracità dei contesti umani e dei prodotti enogastronomici. Emergono quindi atteggiamenti ambivalenti: la valorizzazione dei centri storici può avere la doppia faccia della salvaguardia e del *marketing territoriale*; la tutela dei centri storici può inserirsi in una politica dei parchi naturali o in una prospettiva di grande "parco giochi"; ecc.. Lo stesso "sviluppo locale" è diventato una parola d'ordine, quasi uno slogan, e le politiche pubbliche sviluppate in queste aree non possono non far riferimento a questo concetto e a questa prospettiva, al di là di qualsiasi chiarezza di interpretazione e fondatezza di contenuti.

Oggi l'attenzione sembra rivolgersi ai centri storici minori più per alcuni aspetti, anche diametralmente opposti rispetto al grido di allarme degli anni '70 e '80, come: il riconoscimento dell'irrecuperabilità di alcune realtà ormai completamente abbandonate, da una parte, e le strategie di valorizzazione e di *marketing territoriale* (anche molto articolate e complesse), dall'altra.

### Differenti situazioni dei centri storici minori nel centro Italia

Per cogliere più profondamente la diversità delle situazioni, può essere utile percorrere uno spaccato territoriale del centro Italia, la Provincia di Rieti<sup>1</sup>; Provincia interessante perché sempre considerata marginale e non travolta dalle grandi trasformazioni socio-economiche sviluppatasi in molte aree dagli anni '80 in poi. È anche una Provincia che, in quanto poco nota, in genere viene considerata come un unico blocco, un'area abbastanza omogenea.

La Provincia di Rieti può essere articolata invece in ambiti molto differenti (la Sabina, il Montepiano reatino con il complesso retrostante dei Monti Reatini, la Valle del Velino, l'Amatriciano, le due valli del Salto e del Turano) cui corrispondono dinamiche socio-economiche e territoriali diverse e diverse situazioni dei centri storici minori, a loro volta articolate anche all'interno di queste stesse aree<sup>2</sup>. Nell'Amatriciano, ad esempio, accanto al centro principale di Amatrice, che ha una sua vitalità ed è caratterizzato da forme di valorizzazione, esiste una

rete di borghi minori caratteristici di quel sistema insediativo e connotati storicamente. Tali borghi, spesso di piccole dimensioni, pur soggetti a fenomeni di abbandono di popolazione residente stabile, sono caratterizzati da intensi fenomeni di recupero e riqualificazione soprattutto con obiettivi di carattere turistico, destinati sia ai vecchi abitanti o – sempre più – ai loro figli che ritornano nei week-end e nei periodi di vacanza (fenomeno particolarmente intenso in più o meno tutta la provincia reatina), sia a flussi turistici di origine più lontana. Tale fenomeno ha portato alla ristrutturazione di interi borghi, presi nel loro complesso; ed è anche un fenomeno strettamente connesso alla grande distanza dai principali centri urbani e alla istituzione del confinante Parco Nazionale Gran Sasso e Monti della Laga. Prospettiva che è stata interpretata in maniera positiva dagli amministratori locali anche a fini di una produzione di qualità (Polo agro-alimentare del parco) e che approfitta di una complessiva qualità dei servizi e del sistema insediativo; anche se non assume i caratteri di una forte imprenditorialità e di una particolare dinamicità del sistema socio-economico connesso.

Altri borghi, nel reatino, hanno seguito la strada del complessivo recupero e riqualificazione a fini di fruizione, anche turistica, dopo massicci fenomeni di abbandono, ed in particolare quello ben noto di Labro, ai confini della piana reatina verso l'Umbria ed il Lago di Piediluco, un borgo dalla fortissima omogeneità dei caratteri architettonici e dalla profonda integrazione con la morfologia dei luoghi.

Altre aree sono caratterizzate, invece, da forti fenomeni di abbandono, legati alla marginalità, all'invecchiamento della popolazione e alla mancanza quasi assoluta di attività produttive. Questa situazione caratterizza le due valli del Salto e del Turano, ma anche altre piccole realtà, ad esempio lungo la Valle del Velino (ad esempio, i piccoli borghi del sistema insediativo di Castel Sant'Angelo, situati sulle colline intorno alla Piana di San Vittorino) e sulle pendici dei complessi montuosi circostanti, compresi i Monti Reatini (ad esempio, il paese di Micigliano).

Qui le iniziative sono deboli, non possono contare neanche sulla stessa risorsa umana, e tanto meno su un particolare tessuto produttivo o su una capacità imprenditoriale. Un po' diversa è la situazione, in questo contesto, di alcuni paesi del Salto – Cicolano che si sono dimostrati più dinamici, portando avanti alcune iniziative di valorizzazione e di promozione anche se ancora molto deboli. E qui nuovamente ritroviamo alcuni borghi completamente ristrutturati, praticamente integri dal punto di vista architettonico e in posizione dominante sul lago (Rocca Vittiana, ecc.), frutto dell'iniziativa di chi ritorna in questi luoghi.

Completamente diversa è la realtà della Sabina, un contesto estremamente dinamico, con un forte sviluppo insediativo (diversamente caratterizzato territorialmente) condizionato anche dalla vicinanza di Roma. Anche all'interno della Sabina abbiamo situazioni diverse: aree investite da una forte dinamica di sviluppo, anche insediativo e infrastrutturale (spesso anche in aree lontane dai centri storici, a carattere diffuso o a carattere annucleato in veri e propri nuovi paesi); aree caratterizzate (e ricercate) per la qualità dell'insediamento dove la riqualificazione del centro storico ha un significato reale e profondo (anche simbolico), e si integra alle complessive politiche di sviluppo locale (anche legate al tema dell'olio); aree più marginali e lontane dalle principali infrastrutture, dove i centri storici soffrono dinamiche di abbandono e gli insediamenti si trasferiscono "a valle" o lungo le vie di comunicazione.

### **La capacità progettuale e di iniziativa**

In questi contesti alcuni strumenti operativi e di programmazione (come il Patto territoriale o i Gal) non hanno avuto la capacità di risolvere, di per sé, i problemi o di introdurre radicali inversioni di tendenza<sup>3</sup>. Tali strumenti ed opportunità hanno, di fatto, assecondato le dinamiche e le capacità di iniziativa esistenti. Vale a dire che, dove esiste già una capacità dirigente e imprenditoriale, sia delle amministrazioni pubbliche che dei privati, queste

opportunità sono state sfruttate (pur nei limiti delle capacità organizzative di amministrazioni pubbliche spesso troppo piccole per sostenere iniziative che sono di fatto molto onerose, anche in termini gestionali). È il caso della Sabina, dove sono stati sviluppati progetti legati al programma Leader (pensiamo a tutto l'impegno nel campo dell'olio, della sua promozione, della Strada dell'Olio), ma anche iniziative di coordinamento istituzionale ed amministrativo (Unioni di Comuni, Museo dell'Agro Foronovano), tutte iniziative di piccola portata e con molte difficoltà a sopravvivere e a svilupparsi, ma sicuramente significative all'interno di un tessuto provinciale complessivamente debole. Dove non esiste questa capacità dirigente e imprenditoriale, alcune opportunità non sono state attivate o, se presenti, non sono state pienamente utilizzate. Pensiamo alla presenza di aree protette, come i parchi o semplicemente le riserve, che spesso – in territori molto deboli e marginali – costituiscono l'unica opportunità per convogliare finanziamenti, progetti ed iniziative. In molti casi (come, ad esempio, per la Riserva dei Monti Cervia e Navegna) rimangono completamente paralizzate da miopie politiche e questioni di basso profilo. In poche parole, queste opportunità non sono state in grado di attivare capacità di iniziative e imprenditoriali, né la Provincia (se non marginalmente) è stata in grado di coordinare e sostenere le realtà più deboli, pur essendo questo un suo ruolo potenzialmente fondamentale e di grande importanza. D'altronde, dove le iniziative sono state attivate, hanno assunto percorsi diversi, anche qui in relazione alle capacità dirigenti e imprenditoriali e alle culture esistenti. Ovvero possono essere state sfruttate per realizzare progetti che hanno avuto vita breve (per lo più indirizzati alla modernizzazione) o aver creato una prospettiva di più ampio respiro, seppur debole. Sicuramente del primo tipo è il caso del Patto territoriale che non ha mai costituito un motore di sviluppo locale. Diversamente, all'interno del contesto reatino, il Consorzio Asi ha saputo sfruttare le proprie potenzialità e capacità di iniziativa.

Rimane quindi come problema centrale in queste politiche la costituzione di un "gruppo motore", un gruppo di soggetti (in particolare quelli imprenditoriali e amministrazioni pubbliche in grado di svolgere una funzione di coordinamento e di supporto tecnico, come la Provincia) che sia capace di attivare e di utilizzare appieno questi strumenti di programmazione e intervento.

*\*Professore associato presso la Facoltà di Ingegneria, Università "La Sapienza" di Roma.*

#### Note

1. Le considerazioni relative alla provincia reatina discendono anche da studi e ricerche connesse all'elaborazione dello schema di Ptpg (Piano territoriale provinciale generale; Provincia di Rieti - DAU, 2001) e attualmente del Bilancio Ambientale provinciale (in pieno svolgimento), nonché da un impegno di docenza nell'ambito del Corso di laurea in Ingegneria Ambiente e Territorio della sede decentrata a Rieti dell'Università "La Sapienza" di Roma.
2. Anche gli studi per il progetto APE (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, 2003) articolano variamente la Provincia, spesso in sintonia con quanto qui esposto, ma l'uso del livello comunale come unità di riferimento distorce molto le valutazioni, senza essere a grana sufficientemente "fina", da una parte, e contemporaneamente senza cogliere comportamenti socio-economici e territoriali articolati per aree o ambiti.
3. Tra l'altro non si tratta di iniziative di particolare portata, tant'è vero che gli studi su APE individuano questo come un sistema territoriale locale debole.

## Che fine hanno fatto i centri storici?

# Agrigento: centro storico e problematiche territoriali

Teresa Cannarozzo\*

Agrigento comprende diverse realtà tra loro poco integrate se non in conflitto: la Valle dei Templi, il centro storico, le periferie, il paesaggio agrario, la costa e il mare. La compresenza di molteplici risorse pregiate potrebbe generare un nuovo modello di sviluppo in armonia con la cultura del territorio

Agrigento e il suo territorio costituiscono uno degli ambiti più problematici della Sicilia, in cui si materializzano i conflitti e i contrasti più stridenti: la magnificenza della Valle dei Templi e l'abusivismo più tenace; la commovente bellezza e il degrado del centro storico assediato da volumi edilizi mostruosi; la quieta eleganza dell'ottocentesco viale della Vittoria e lo sviluppo di periferie miserabili; orti urbani e giardini lussureggianti che si incuneano anche all'interno degli aggregati condominiali; la realizzazione miliardaria di opere viarie invasive e ingombranti che hanno aggrovigliato il sistema della viabilità in un dedalo di viadotti, complanari, bretelle, che fanno perdere l'orientamento e ostacolano la circolazione. L'espansione urbana più recente, guidata (si fa per dire) da un Prg redatto nella seconda metà degli anni '70, è organizzata per nuclei diffusi nel territorio, costituiti da edilizia residenziale pubblica e privata, opere pubbliche sparse in tutte le direzioni (come il nuovo ospedale, il nuovo tribunale, il

polo universitario), lottizzazioni abusive, impianti sportivi, spesso non completati, zone in cui si sovrappongono disordinatamente attività industriali, commerciali e abitazioni. Sul territorio collinare che guarda il mare si trova la magnifica Valle dei Templi, sito Unesco e Patrimonio dell'umanità, sintesi sublime di archeologia, paesaggio agrario e insediamenti storici puntuali connessi all'utilizzazione agricola del territorio.

Agrigento, oggi, è famosa nel mondo quasi esclusivamente per via del patrimonio archeologico della Valle dei Templi. Il centro storico, arroccato sopra la cima del colle di Girgenti, nascosto alla vista dai volumi smisurati dell'edilizia più recente, costituisce una parte molto trascurata e quasi misconosciuta, della città consolidata. Esso è stato letteralmente accerchiato da una edificazione massiccia ad anelli concentrici sviluppatasi a partire dalla metà degli anni '50. Il sovraccarico edilizio realizzato nel dopoguerra sui fianchi della collina in forme pervasive e illegali provocò la frana del 19 luglio 1996, che portò Agrigento sulla scena nazionale.

La frana interessò in particolare il margine occidentale del centro storico costituito dal quartiere di Santa Croce che ricadeva nel Ràbato (dal toponimo arabo Ribad) abitato prevalentemente da contadini e lasciò senza casa 200 famiglie. La popolazione fu trasferita nel quartiere popolare di Villaseta ad alcuni chilometri di distanza. Per sopprimere alla lontananza e al disagio degli abitanti (senza per altro riuscirvi)



*A sud il tracciato curvilineo del viadotto Morandi. Lungo il margine meridionale del centro storico lo scavo del fascio ferroviario e nella parte terminale, a ovest, il quartiere del Rabato interessato dalla frana del 1966. Lungo il lato nord si vedono le grandi fabbriche dell'Istituto Giorni, del Seminario e della Cattedrale. Si leggono le direttrici est-ovest di via Garibaldi-via Atenea e il tracciato nord-sud di via Matteotti (già Bac Bac). Le pendici meridionali sono state edificate in modo intensivo mentre quelle settentrionali presentano un fitto rimboscimento.*

si costruì il primo e più famoso dei viadotti agrigentini: il viadotto Morandi che affonda i piloni su una necropoli nel cuore della Valle dei Templi.

La città storica ha una planimetria compatta vagamente ellittica e un disegno urbano minuto e intricato. Lì si trasferirono le popolazioni che già nel V secolo avevano abbandonato la grande città classica sottostante. La particolare qualità della pietra locale ha consentito che si realizzassero in alcune zone abitazioni scavate nella roccia, le cui tracce sono ancora visibili.

La struttura edilizia è costituita da isolati dal perimetro irregolare, di spessore variabile, alti due o tre piani, solcati all'interno da una trama di cortili, di giardini pensili e di ripidi vicoli. Gli spazi ineditati costituiscono il sistema di accesso alla residenza, spesso incrementato da belle scale esterne con andamenti multiformi.

La trama viaria, che sembra scavata nella continuità del costruito, è costituita in realtà da due sistemi interconnessi: la rete primaria, costituita dai percorsi in direzione est-ovest, che si svolge seguendo l'andamento delle curve di livello e la rete secondaria costituita dai percorsi nord-sud, strutturata mediante ripide scale, cordone e passaggi voltati, cui fa da sfondo, verso sud il paesaggio della Valle dei Templi.

Anche se molti edifici sono abbandonati e i materiali impiegati sono estremamente poveri e fatiscenti, è ancora possibile cogliere tutta la portata della qualità architettonica e spaziale racchiusa nella città storica, fondata su un rapporto di raro equilibrio tra i volumi costruiti e gli spazi di relazione ed esaltata da fondali d'eccezione in cui si sovrappongono e si integrano il cielo e il mare.

Purtroppo le condizioni attuali del centro storico di Agrigento costituiscono

no ancora oggi una sconfitta per la comunità agrigentina, che non è riuscita ancora a condurre in porto il piano particolareggiato di recupero previsto dalla Lr 70 del 1976 né ad utilizzare i finanziamenti previsti dalla stessa legge.

Per il recupero del centro storico di Agrigento la Regione aveva infatti emanato la suddetta legge speciale n. 70 (destinata anche al recupero del centro storico di Siracusa, Ortigia) che imponeva la redazione di un piano particolareggiato.

Mentre per Ortigia, è stato fatto, nonostante varie difficoltà, un buon piano, che ha avuto anche riconoscimenti nazionali, e che ha innescato concretamente il recupero del centro storico, ad Agrigento le cose sono andate in maniera molto diversa. Il piano particolareggiato per il centro storico di Agrigento, infatti, è stato bocciato dalla Regione nel 1998 e attualmente è di nuovo all'esame degli organi regionali.

Come che sia, il recupero del centro storico di Agrigento è un obiettivo irrinunciabile per disporre di una biografia completa delle fasciose vicende del territorio agrigentino e per fare diventare la città storica parte significativa del sistema di risorse territoriali pregiate su cui fondare un nuovo modello di sviluppo della comunità.

*\* Inu Sicilia.*

## Siena e Isernia due piccole città capoluogo

Ottavia Aristone\*

Parlare di città storiche può sembrare convenzionale. Pur tuttavia gli immaginari collettivi sono invasi dalle retoriche della visibilità e della selettività grazie ai quali si attribuiscono importanti legittimazioni a queste parti del territorio

Negli ultimi anni questo campo tematico è segnato da un'importante ridefinizione. Scarsamente trattato su un piano circoscritto esclusivamente alla parte urbana, si posiziona nel più complessivo ripensamento sulla città abitata e ancor più quale carta da giocare nel rilancio competitivo dei territori, anche alla luce delle politiche comunitarie e dell'allargamento dei mercati. In termini generali, si va affermando una linea interpretativa secondo la quale i materiali fisici e culturali della città storica mutuano in prevalenza senso, strategie e operatività dai contesti urbani e territoriali correlati, o con i quali è possibile, in qualche modo, stabilire una connessione fisica, funzionale, tematica e quant'altro. La tematizzazione dei contesti locali, nei termini di sviluppo e competitività è quindi, secondo questa linea interpretativa, il presupposto che orienta e definisce il campo di azione così come il linguaggio e l'insieme dei saperi tecnici messi in campo.

Le nozioni di patrimonio e risorsa relative alla città storica - ampiamente trattati a partire dagli anni sessanta secondo un significato pressoché di lunga durata e articolato attraverso successivi momenti di definizione e stabilizzazione - trovano attualmente riconoscimento

lungo queste direzioni e possono essere interpretate secondo due coppie di significati: la prima, abbandono/sovraesposizione, riguarda la condizione del luogo; la seconda, *insider/outsider*, la posizione dell'osservatore.

Le vicende attuali mostrano una diffusa divaricazione relativa al "consumo" della città antica e pertanto della sua "tenuta" negli ambiti urbani e territoriali, il cui rango non contrassegna, nella sostanza, la differenza. Si intende affermare che sensibili fenomeni di abbandono riguardano tanto alcune piccole località in territori marginali o interni, quanto i centri antichi di città capoluogo. Il fenomeno della sovraesposizione, più selettivo, è effetto di processi di distorsione e sostanziali e rapide ridefinizioni degli usi.

In secondo luogo, si può sostenere che la posizione dell'osservatore, *insider/outsider*, genera un orizzonte di senso profondamente diverso, laddove le ragioni estetiche e culturali, o anche di appartenenza, possono o meno prevalere rispetto alla perdita di senso e impoverimento che rilevanti parti della società attribuiscono alla città contemporanea a fronte di una maggiore complessità e complicazione funzionale.

La misura comune del "guardare e salvaguardare" i materiali della storia accoglie e interpreta di volta in volta temi prevalenti differenti.

Un primo campo tematico riguarda l'integrazione dello spazio fisico: rete infrastrutturale e funzionale, attività svolte, varietà e molteplicità dei residenti, cura manutentiva dei materiali. Si dipana attraverso un procedimento che reinter-

preta la città antica secondo le forme variegata e complesse dell'abitare contemporaneo, in un contesto nel quale la misura e le forme dello sviluppo locale tendono a mettere in atto processi di esclusione e di marginalizzazione, proprio in virtù della loro forza e della preferenza di spazi nuovi più facilmente adattabili alle nuove funzioni. È il caso, a titolo esemplificativo, di Modena in cui politiche di marketing urbano e realizzazione di progetti, per lo più pubblici, di riutilizzo di importanti contenitori urbani, costituiscono il contesto per ricollocare il centro antico in una posizione di rinnovata eccellenza. O ancora di Reggio Emilia, che con il *Forum Progetti per il centro storico* redige l'agenda degli interventi prevalentemente orientati ad azioni di manutenzione e di diversificazione degli usi del "quartiere centro storico".

Un secondo ambito si precisa nel riconoscimento di una operatività del patrimonio storico come fattore primario di sviluppo locale, declinato contestualmente con l'ambiente naturale e rurale e il paesaggio.

Alcune esperienze più recenti sono caratterizzate da un linguaggio piano che non indugia in elogi rituali della città storica ma che tenta di individuare nella sua presenza un elemento, spesso costitutivo, altre volte di sostegno e integrazione, atto a favorire lo sviluppo e la competizione con altre realtà territoriali. In questo sfondo, l'universo discorsivo è orientato secondo direzioni che mutuano linguaggi, senso e saperi consolidati da città storiche e città contemporanee, da spazi insediati e spazi

aperti. Si stabiliscono, di volta in volta, nuove alternanze con il ricorso a valori percettivi, estetici, culturali, funzionali ed economici, nel senso di distribuzione e redistribuzione della rendita e dei valori fondiari. Nel caso di Siena<sup>1</sup> coesistono, secondo modalità virtuose, un'economia matura legata all'offerta turistica e una tradizione, consolidata da lungo tempo, di restauro conservativo dei manufatti storici. A fronte della definizione di centro storico quale *invariante*, si propone l'allargamento della nozione di "interesse storico"<sup>2</sup>, qualificando i luoghi all'interno di uno spazio non differenziato, a fronte della riconosciuta (consumata) qualità reciproca della città e della campagna e della esposizione a processi di dissipazione. In altre aree del Paese, la promozione del territorio è circostanza di rivitalizzazione e superamento dell'abbandono. A partire dalla metà degli anni novanta del secolo scorso, nella città di Isernia<sup>3</sup> e nei comuni limitrofi la propensione alla diffusione insediativa, tardiva rispetto ad altre aree del Paese, si realizza a vantaggio dei piccoli nuclei e in misura inferiore di case sparse: slittamento lungo la linea infrastrutturale principale e allargamento nelle aree di corona alla città capoluogo a discapito degli insediamenti in altura, gli incastellamenti medievali. Il processo di abbandono dei centri antichi, inizialmente esito del progressivo spopolamento, ha subito una forte accelerazione a seguito dell'evento sismico del 1984. L'obiettivo di contrastare l'abbandono è sotteso, in vario modo, alle azioni pubbliche degli ultimi due decenni - rifunzionalizzazione delle unità abitative, interventi negli spazi pubblici aperti e negli edifici istituzionali e culturali - volte a riconsegnare la parte di città alle attività urbane. Tuttavia, gli esiti prodotti non sono significativi, anche a fronte dei Programmi regionali<sup>4</sup> esplicitamente orientati a favorire l'uso turistico del territorio: progetti di recupero dei beni storici diffusi, promozione dei siti archeologici e del sistema museale e valorizzazione dell'ambiente naturale. Il piano regolatore generale<sup>5</sup> vigente mutua nel linguaggio la considerazione per le questioni ambientali. In un orizzonte non differenziato si associano la città antica e i nuclei insediati sparsi nel territorio. L'immagine del ter-

ritorio, pure associata all'interesse storico e ambientale, è di fatto soggetta a forti indebolimenti grazie agli interventi puntuali di trasformazione previsti<sup>6</sup>. È indubbio però la difficoltà che comporta sostenere l'immagine della città, anche all'esterno e come fattore di miglioramento, a fronte della scelta di favorire importanti, e un po' occasionali, interventi di trasformazione atti a incoraggiarne un presumibile uso. Questi approcci estesi al tema definiscono un campo d'azione entro il quale la storia, in quanto tale, non definisce necessariamente un'operatività; essi sostengono, invece, una progettualità complessa, strettamente commisurata ai singoli contesti, attenta a intercettare e favorire gli eventi in corso, anche di scarsa visibilità, piuttosto che a promuoverne.

\*Ricercatore presso la Facoltà di Architettura dell'Università "G. D'Annunzio" di Pescara.

Note

1. Il capoluogo conta 55.000 abitanti, il territorio provinciale 260.000.
2. "Interesse storico" è accezione ampia, comprensiva di altre che nel tempo si sono accumulate e intersecate (interesse monumentale, artistico, storico, panoramico, naturale, paesaggistico, ambientale, scientifico, ecc.) in una babele tassonomica, tutte suggerite, però, dal riconoscimento di alcuni valori da tutelare, da sottrarre alla distruzione. [...] si applica ad aree e sottozone, edificate e non, comprese nella città antica e in quella recente, nel territorio urbanizzato e in quello agricolo. La disciplina per aree e sottozone di interesse storico è ispirata dal criterio generale della *conservazione* variamente declinato". *Siena, Prg, Nuove regole per la città e il territorio*, 2006.
3. Il capoluogo conta 21.500 abitanti, il territorio provinciale 90.000.
4. *Programma Pluriennale di Interventi Diretti a Favorire la Ripresa Produttiva del Molise*, 10.12.2004.
5. *Piano regolatore generale, Approvato con deliberazione di C.R. n. 179 del 7.09.'04, Norme Tecniche di attuazione:*  
Art. 12 - Zone di Interesse Storico-Ambientale (A)  
1 - Individuazione  
1.1. Le zone di interesse storico-ambientale comprendono le parti del territorio interessate da insediamenti prevalentemente residenziali che rivestono carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale, comprese le aree circostanti che possono considerarsi parte integrante degli agglomerati stessi.  
1.2. A seconda delle caratteristiche morfologiche e tipologiche il PRG individua le seguenti sottozone.  
1) Centro storico (A/1)  
Comprende la parte antica del capoluogo comunale.  
2) Nuclei storici (A/2)  
Comprende i nuclei storici minori: (borgate).  
1.3. Le zone residenziali di interesse storico-ambientale sono considerate di categoria A ai sensi del D.M. 1444/1968.
6. Per il patrimonio edilizio esistente le categorie di intervento consentite nelle zone di Interesse Storico-Ambientale sono quelle previste dalla legge 457/78; per i manufatti e le aree libere indicati in cartografia è consentito l'intervento diretto di sostituzione o nuova edificazione secondo indici e parametri assegnati.

Iniziativa formativa della

**FA**

Fondazione Giovanni Astengo

**"La Nuova Programmazione Comunitaria 2007 - 2013 e la Pianificazione Strategica: Il Quadro Strategico Nazionale, I Programmi Operativi Regionali ed Altri Strumenti per l'Accesso ai Fondi Comunitari Europei"**

Roma 28 e 29 maggio 2007 - Centro Congressi Cavour - Via Cavour 50/a.

\*\*\*\*\*

1° giornata

Introduce e coordina - *Nicolò Savarese*

"Il QSN e la nuova stagione di programmazione dei fondi comunitari e nazionali 2007-2013"  
*Carlo Sappino*

"Il QSN ed il ruolo dei sistemi urbani e territoriali nella programmazione nazionale e comunitaria"  
*Gaetano Fontana*

"Struttura generale e percorsi attuativi del QSN"  
*Giampiero Marchesi*

"Obiettivo Convergenza: il contributo degli Enti Locali alla "programmazione unitaria" delle politiche di sviluppo 2007-2013 per il Mezzogiorno"  
*Francesco Monaco*

"Obiettivo Competitività e Occupazione: analisi di POR centro settentrionale e meridionali"  
*Stefano Sampaolo*

"Sistemi urbani, reti territoriali e modelli di sviluppo dello spazio comunitario"  
Seconda giornata  
*Roberto Camagni*

\*\*\*\*\*

2° giornata

Introduce e coordina - *Stefano Stanghellini*

"Obiettivo Cooperazione Territoriale e nuovi strumenti della politica europea di prossimità"  
*Rossella Rusca*

"La priorità ricerca e innovazione nelle politiche comunitarie e nel 7° Programma Quadro"  
*Mario Scalet*

"La filiera delle risorse culturali, ambientali e turistiche: continuità e discontinuità tra il ciclo di programmazione 2000-2006 e 2007-2013"  
*Oriana Cuccu*

"Trasporti e mobilità: QSN ed il nuovo Piano Generale della Mobilità"  
*Gian Paolo Basoli*

"Le priorità ambientali nella programmazione 2007-2013, la VAS e il nuovo regolamento LIFE+  
*Alessandra Fidanza*

"Sintesi delle questioni aperte"  
*Nicolò Savarese*

[www.fondazioneastengo.com](http://www.fondazioneastengo.com)



## Rivitalizzazione dei centri storici di Colle di Val d'Elsa

Anna Delera\*

Un rilancio pianificato che, dai progetti di Jean Nouvel, "costruisce", attraverso percorsi di ascolto e partecipazione, strumenti, azioni e interventi specifici, calibrati sui caratteri sociali, culturali ed economici del luogo

Il programma di rivitalizzazione in atto a Colle di Val d'Elsa, denominato "Fabbrica Colle. La città in movimento"<sup>1</sup>, si propone di risolvere la riqualificazione urbana nel senso più ampio del termine attraverso l'adozione di uno strumento costituito appositamente per rispondere alle specificità locali. Si tratta del "Master plan degli spazi pubblici" che agisce con azioni d'integrazione e coordinamento sul miglioramento dell'efficienza degli interventi condotti dai vari settori della pubblica amministrazione e riguardanti le trasformazioni urbane, la manutenzione, la promozione culturale ed economica, i servizi sociali, ecc.

Il Master plan integra specifici strumenti attuativi in un'area che comprende il centro storico di Colle Alta e il centro ottocentesco di Colle Bassa e che ha una dimensione di circa 30 ettari. La città è in provincia di Siena, si colloca lungo il fiume Elsa e ha 20.000 abitanti. L'azione coordina: piani di recupero, piani integrati di rivitalizzazione delle attività commerciali, piani delle insegne e dell'arredo urbano, piani di sviluppo economico locale, ma anche interventi più puntuali, per esempio, il riuso delle unità

immobiliari sfitte, il programma degli eventi d'interesse turistico - culturale svolto dal Comune e dalla Proloco. L'intervento parte nel 1997, per iniziativa del Comune di Colle di Val d'Elsa e di Colle Promozione Spa<sup>2</sup>, dal riuso di un'area industriale dismessa adiacente il centro urbano di Colle bassa che viene sviluppato da Jean Nouvel anche attraverso altri progetti.

### La Fabbrichina, la Mediateca e il Centro del cristallo

L'area della Fabbrichina, zona artigianale ormai dismessa e sede della prima fabbrica di cristallo, si è sviluppata nei primi anni del novecento in occasione della costruzione della ferrovia. Questa area, collocata in una posizione strategica rispetto alla città, diventerà un punto nodale per l'approdo a Colle e per lo smistamento del traffico urbano. Alcuni fabbricati del complesso produttivo saranno ristrutturati, consentendo di riutilizzare gli spazi per attività di servizio, come nel caso dell'immobile della Fabbrichina, o per negozi, residenze e servizi, come per la ex Vulcania. Il complesso comprenderà anche una zona pubblica pedonale.

Gli interventi di recupero dell'area saranno completati dalla realizzazione di una Mediateca che, reinterpretando in chiave moderna le funzioni della biblioteca comunale, fornirà nuove opportunità di fruizione dell'offerta culturale integrate con servizi di aggregazione sociale.

Il nuovo insediamento ingloberà anche il Centro del cristallo con una

soluzione parzialmente ipogea che ne attenuerà l'impatto, celebrando adeguatamente la vocazione storica di Colle quale primario distretto del cristallo<sup>3</sup>.

### L'ascensore

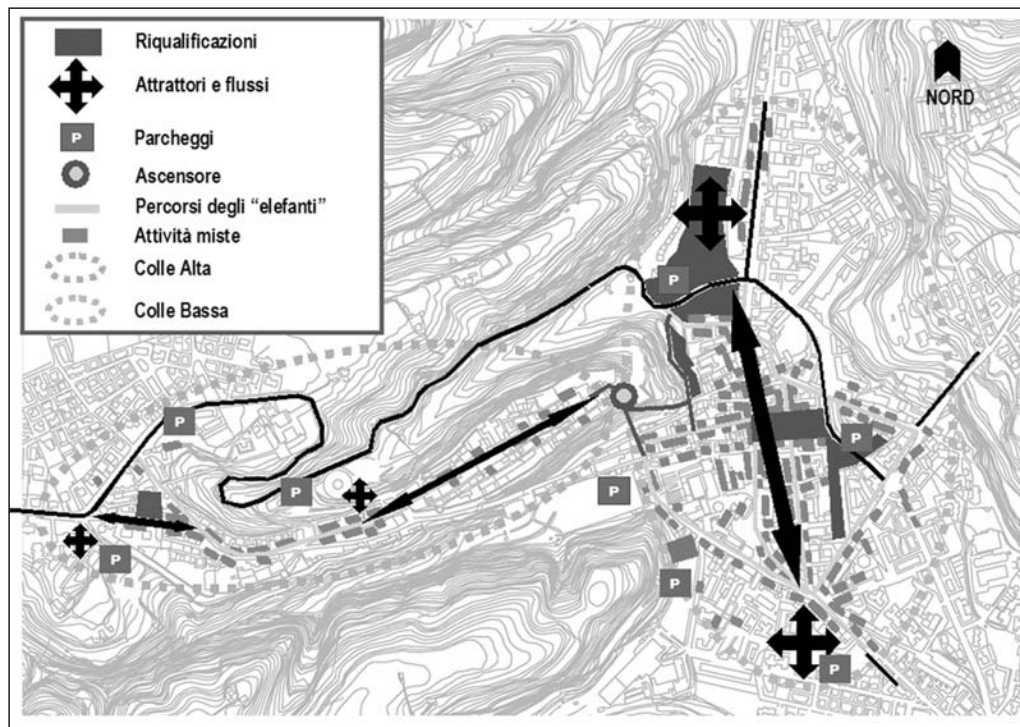
Il programma individua un percorso di collegamento tra l'accesso alla città, previsto in prossimità del parcheggio dello scalo merci o del parcheggio della Fabbrichina, e la città storica attraverso piazza Arnolfo e via Garibaldi, e mira alla rivitalizzazione di queste zone urbane.

In questo quadro, l'impianto di risalita, già funzionante 24 ore su 24 e gratuito, è stato progettato per agevolare il collegamento pedonale tra le due parti storiche della città, Colle Alta e Colle Bassa, separate da un dislivello di circa 40 metri. Il progetto ha inserito, al termine del cunicolo, una coppia di ascensori in cristallo utilizzabile da pedoni e ciclisti.

### Piazza Arnolfo e lo scalo merci

Piazza Arnolfo, luogo d'incontro storico della città, è stata realizzata nella seconda metà dell'ottocento con tre lati porticati, uno dei quali è occupato dalla ex stazione ferroviaria.

Il progetto, che è stato presentato alla cittadinanza nell'aprile 2006 e che è stato al centro del confronto con le indicazioni degli alunni delle scuole colligiane che nel 2005 hanno sviluppato l'iniziativa "Vivi e progetta la tua città", si pone l'obiettivo di rivitalizzare la piazza attraverso il connubio tra arte e architettura. In questo



Il programma "Fabbrica Colle" sfrutta i flussi tra le polarità esterne al centro storico per rivitalizzare le attività dislocate lungo gli assi maggiormente frequentati che possono essere paragonati ai percorsi degli elefanti, ma nella città.

sensu sono stati coinvolti artisti contemporanei di fama internazionale: Daniel Buren, disegno della pavimentazione; Lewis Baltz, trattamento della gora e del fosso di Sant'Agostino; Bertrand Lavier, arredo urbano; Alessandra Tesi, trattamento dei portici e illuminazione.

#### Centro commerciale naturale "Colgirandola"

La strategia di riposizionamento delle attività miste esistenti e di ampliamento dell'offerta merceologica, che è il frutto di uno studio di fattibilità condotto da Iginio Rossi nel 2003 per Confesercenti di Siena, è perseguita con il centro commerciale naturale (Ccn); denominato "Colgirandola", attraverso un concorso promosso tra gli abitanti.

"Il Ccn rappresenta la forma più moderna ed evoluta di considerare le piazze e le strade, storicamente caratterizzate dalla presenza di attività miste al fine di realizzare un insediamento, efficiente per la vita della comunità, e frutto dell'integrazione tra gli interventi di riqualificazione dei luoghi e quelli di aggiornamento e adeguamento delle imprese"<sup>4</sup>.

Il riutilizzo dei locali dismessi, nel 2003 su 520 attività ben il 25 % risultava abbandonato, è una delle azioni centrali del Ccn che è sviluppata con le locali agenzie immobiliari e consente di ottenere un riequilibrio tra la zona dei nuovi insediamenti e il tessuto esistente al fine di aumentare l'attrattività di tutta la città. Nel corso del 2006 hanno riaperto 12 attività dislocate nei due centri storici seguendo percorsi di accompagnamento gestiti direttamente dal Suap comunale, mentre l'organismo di gestione del centro commerciale naturale ha curato gli aspetti merceologici e promozionali.

Il percorso istitutivo del Ccn è partito con un Protocollo d'intesa - alla fine di giugno 2005 il Comune di Colle VdE, Colle Promozione, Camera di Commercio di Siena, Associazioni socioculturali e di categoria, nonché singoli operatori, hanno siglato i principi ispiratori del rilancio urbano che proprio nel momento della sottoscrizione ha consentito la creazione dell'ente Comitato di coordinamento cittadino (Ccc).

Colgirandola dispone di fondi assegnati dal Comune e provenienti da privati ma gestiti da un apposito Consiglio

direttivo seguendo le consuete logiche manageriali improntate all'autonomia e all'equilibrio di bilancio.

#### Rivitalizzazione partecipata

Negli ultimi mesi del 2006 un gruppo di abitanti ha espresso la volontà di costituire un focus permanente per migliorare i programmi di riqualificazione della città.

Per dare una risposta adeguata alla richiesta e ottimizzare il processo di redazione del Master plan, è stata avviata un'iniziativa di partecipazione che si aggiunge al coinvolgimento degli alunni, ai focus group, ai periodici forum e che è riconducibile alla metodologia del "community planning".

Il significato di questa azione sta nell'innalzare il grado d'efficienza del funzionamento del territorio, o di una sua parte, affinché la qualità della vita sia la migliore possibile per i residenti, gli operatori, gli utenti, i frequentatori, i turisti, ecc.

Alla base sta la costruzione dello scenario che è coordinata dagli esperti che conducono il programma Fabbrica Colle<sup>5</sup>. Il Gruppo di lavoro multidisciplinare<sup>6</sup> aiuta i partecipanti al community planning ad analizzare e osservare fenomeni e argomenti secondo punti di vista molto operativi e utili alla realizzazione di progetti, politiche urbane, misure di agevolazione, ecc.

Questo percorso e le altre iniziative di partecipazione della Comunità avvengono in appositi luoghi dislocati nei due centri storici di Colle e denominati "Spazio Collegamenti". Informare, ascoltare, costruire relazioni e proposte, sono queste le principali attività svolte dagli Spazio Collegamenti, ma partecipazione e ascolto a Colle sono sostenuti anche dalla trimestrale news letter "Fabbrica Colle", dal Sito [www.fabbricacolle.it](http://www.fabbricacolle.it), dagli eventi che si rivolgono a tutti: ai bambini e agli anziani; ai commercianti e agli artigiani; alle donne e agli uomini; ai nativi di Colle e agli stranieri, perché è nella "diversità" che Colle definisce la propria "ricchezza".

<sup>4</sup> Professore Associato al Politecnico di Milano, Dipartimento BEST - Responsabile "Ascolto e partecipazione" del Programma Fabbrica Colle.

## Note

1. I promotori fanno capo a Colle Promozione spa, al Comune di Colle di Val d'Elsa e a New Colle srl. Inoltre sono coinvolti altri soggetti: Camera di Commercio di Siena; Indis Unioncamere; Confcommercio; Confesercenti; Confartigianato; Confederazione nazionale artigiano; Azienda Speciale Multiservizi; Cristallo Toscana; Proloco; CAT Confesercenti; CAT Confcommercio.
2. Colle Promozione è una società per azioni costituita dallo stesso Comune, che detiene la maggioranza con il 51,5%, dal Comune di Casole d'Elsa 0,5% e da soggetti privati: Monte dei Paschi di Siena 12%, Calp 12% - industria del cristallo, Baldassini e Tognozzi 12% - impresa di costruzioni, Cooperativa Edile Montemaggio 10% e Cooperativa Olimpia 2% - settore dei servizi) e New Colle (società a responsabilità limitata costituita da Colle Promozione, che detiene la maggioranza con il 51%, MPS Banca per l'Impresa 34% e Calp 15%).
3. La locale Calp spa è la titolare del marchio CRC di rilevanza internazionale.
4. I. Rossi, "Politiche urbane e commerciali", in *Disciplina del commercio*, INDIS Unioncamere, Istituto Nazionale della Distribuzione, Roma, 2001.
5. "La città in movimento. Rivitalizzazione del centro storico di Colle di Val d'Elsa", INDIS Unioncamere, Roma, 2005.
6. Fanno parte del Gruppo di lavoro: Iginio Rossi, ideatore e responsabile del "Programma di rivitalizzazione" e del "Master plan degli spazi pubblici"; Veronica Becchi, responsabile "Spazio Collegamenti", punti di ascolto e partecipazione; Stefano Bianchi, presidente Colle Promozione SpA; Anna Delera, responsabile "Ascolto e condivisione"; Marco Gonzi, Centro Mercurio, Confesercenti di Siena, responsabile "Indagini"; Claudio Mori, dirigente "Urbanistica" Comune di Colle VdE; Marco Mucciarelli, coordinatore del turismo per il Comune di Colle VdE; Jean Pierre Panighini, responsabile "Piano di commercializzazione"; Alberto Rabazzi, responsabile SUAP, Sportello unico attività produttive del Comune di Colle VdE; Gruppo Ribes, vari rappresentanti della società specializzata nella realizzazione di siti Internet; Ufficio Tecnico, Colle Promozione, architetti del progetto esecutivo "La Fabbrichina"; Luca Trapani, avvocato, difensore civico Comune Colle VdE; Maria Cristina Venanzi, amministratore delegato GRM, società specializzata in comunicazione.

## Che fine hanno fatto i centri storici?

# Piano strategico per la città storica di Reggio Emilia

Biancamaria Rizzo\*

## Intervista a Massimo Magnani\*\*

Reggio Emilia è il caso di un centro di medie dimensioni che propone la città storica come luogo di eccellenza per l'insediamento di attività e attrezzature a servizio del proprio hinterland ma anche nella logica del mercato globale.

Il capoluogo presenta una parte storica (traguadarda dai viali di circonvallazione) che, ad oggi, intrattiene scarse e mal strutturate relazioni con il resto della città: una sua ridotta porzione viene percepita come ambito di pregio in grado di attrarre funzioni e promuovere relazioni. Per tali ragioni, l'Amministrazione ha istituito un apposito Assessorato alla Città storica supportato da una Unità di progetto, autorevole e indiscussa sede di responsabilità politica in grado di gestire azioni tese alla promozione, riqualificazione e cura del centro storico e dei suoi rapporti col resto della città. L'Unità di progetto Città storica riveste competenze primarie per il centro storico, per la città del '900, per i nuclei storici delle frazioni, per gli edifici di interesse storico/architettonico e per i sistemi territoriali di interesse ambientale, svolgendo ruoli diversi: dalla "committenza" alla progettazione, dal monitoraggio territoriale alla comunicazione. La redazione del *Piano strategico di valorizzazione del centro storico*, configurato come processo trasversale di indirizzo e determinazione delle priorità da perseguire, ha consentito di instaurare una sinergia con gli altri strumenti di pianificazione, primo fra tutti il Piano strutturale comunale (Psc), e di qualificare il rapporto pubblico-privato. Il Piano strategico lavora su una doppia valenza del centro storico: da un lato quella di

una sua percezione come bene culturale unitario, dall'altro quella connessa a un sistema di azioni e interventi tesi ad attrarre investimenti e irradiare valori e qualità nei confronti dell'intera città e del territorio: attraverso l'individuazione di assi strategici condivisi con i cittadini, il centro storico dovrà trasformarsi in polarità d'eccellenza, in rappresentanza della città (marketing urbano) e del territorio d'area vasta (marketing di prodotto). Sei sono gli obiettivi strategici del Piano rispetto all'esistente: promuovere il patrimonio edilizio, riqualificare il sistema urbano, implementare i servizi, incentivare l'uso residenziale, favorire nuove attività e riorganizzare la mobilità. Le azioni di intervento sono poste su due livelli: *marketing urbano* (ossia potenzialità da promuovere rispetto all'esistente) e *nuovi obiettivi strategici* (ossia potenzialità da sviluppare rispetto a scenari futuri). Questi ultimi sono organizzati sostanzialmente in quattro sottosistemi urbani, in cui intervenire secondo logiche settoriali riferite ad un unico sistema di progetti integrati: i viali della Circonvallazione (riorganizzazione mobilità), la via Emilia (favorire nuove attività), la zona Nord (implementare i servizi) e la zona Sud (incentivare l'uso residenziale). Quello di Reggio Emilia può essere considerato un caso sperimentale di *valorizzazione attiva* della città storica, che risulta innovativo in un contesto culturale come quello italiano, in cui al termine "storico" si associa quasi sempre il concetto di tutela passiva e di semplice vincolo. Alcune domande al Dirigente dell'Unità di Progetto, Massimo Magnani, possono utilmente puntualizzare e chiarire i con-

tenuti di questa esperienza.

*In che modo viene attuata per la città storica una strategia di marketing urbano e di marketing di prodotto?*

Per corrispondere al mandato elettorale, che includeva anche la rivitalizzazione del centro storico, l'Amministrazione comunale di Reggio ha attivato una collaborazione esterna con lo Studio Agora per applicare alla realtà urbana lo stesso metodo utilizzato per i Piani di gestione dei siti Unesco. La prima fase riguarda un rilievo critico accurato: scansione della qualità urbana, analisi dei segni urbani, verifica delle funzioni, studio delle relazioni. Viene effettuato un vero check-up del nucleo storico per farne emergere i punti di criticità e le potenzialità al fine di intervenire con un percorso metodologico teso a rafforzare l'*identità* come valore aggiunto al patrimonio, ad esaltare il *ruolo* come volano dell'economia locale, ad implementare le *funzioni* quali nuove attività per servizi alla persona ed al territorio e a creare *visibilità* per sviluppare le tematiche della reputazione, per attrarre consenso tra i cittadini, collaborazione con le istituzioni e partecipazione con partner locali e non<sup>1</sup>. Dalla condivisione delle criticità, si passa alla collaborazione pubblico-privato per intervenire sulle potenzialità, coinvolgendo tutti gli attori del territorio. Il lavoro è incentrato su di un presupposto fondamentale: il centro storico non salva se stesso ma, collocato all'interno di un *sistema di relazioni* (politiche di sviluppo), rappresenta e rafforza il *sistema città* ed il *sistema d'area vasta*. Il *marketing urbano e di prodotto* serve per supportare l'Amministrazione pubblica di fronte alla responsabilità di individuare e realizzare un modello di sviluppo sostenibile, in grado di riorganizzare le risorse locali. Attraverso il marketing si comunica la *mission* della città nel territorio, gli *assi strategici* per il ruolo del centro storico ed il *masterplan* delle azioni e degli interventi prioritari per coinvolgere le forze private nel progetto complessivo di rilancio del centro storico.

*In che modo il Piano strategico riesce a coordinare diversi strumenti settoriali e/o programmatici applicati alla città storica (Piano urbano mobilità, Programma di promozione residenziale, Progetto di valo-*

*izzazione commerciale...)* e come viene gestita la trasversalità del Piano rispetto ai diversi soggetti istituzionali (Assessorati...) che di volta in volta vengono coinvolti?

Il *Piano strategico*, ponendosi come principale obiettivo attrarre investimenti pubblico/privati, interagisce con tutte le tematiche e le filiere produttive: cultura, tempo libero, turismo, artigianato, commercio, industria, servizi, mobilità, trasporto, ecc., coinvolgendo tutti gli assessorati, sia sul piano politico che tecnico-gestionale.

Si può affermare che il *Piano strategico* svolga una doppia funzione:

- di *simulatore di scenari*, per facilitare le scelte politiche;

- di *coordinamento* per la programmazione degli interventi con gli altri strumenti. Il livello operativo offre alla Giunta comunale la possibilità di interfacciarsi con il complessivo Piano delle strategie per verificare e confrontare *piani settoriali* (piano urbano mobilità, programma di promozione residenziale, ecc.), al fine di individuare sinergie e collaborazioni. Nel rapporto con le istituzioni sovramunicipali, sino al livello ministeriale e della Unione europea, il *Piano strategico* permette di collocare qualsiasi tematica puntuale nelle logiche della politica di sviluppo socio-economico e della competitività d'area vasta. Questo approccio permette l'attivazione di *protocolli d'intesa* e *accordi di programma* in grado di coinvolgere partner privati e istituzionali su tematiche previste dal Piano (masterplan), da cui far discendere convenzioni per progetti esecutivi e opere di interesse pubblico-privato.

*In che modo i soggetti privati interagiscono con quelli pubblici nella costituzione e gestione del Piano?*

Il Piano, essendo essenzialmente uno strumento di relazioni, necessita di essere comunicato e promosso per raggiungere il più vasto consenso e attrarre il maggior numero di investimenti privati. L'Amministrazione di Reggio Emilia ha istituito un primo processo comunicativo che dovrà sfociare nella creazione di un vero e proprio *urban center*, con esposizione permanente degli elaborati del Piano, salette riunioni e sala di presentazione, ossia uno spazio concepito per elaborare il futuro della città storica par-

tendo dal contatto con la città ed il territorio. L'*urban center* ha il compito di ospitare associazioni, categorie, tecnici, cittadini, istituzioni per raccogliere pareri e suggerimenti relativi al *Piano strategico* nell'ottica che strategie, gerarchia delle azioni e sistema integrato degli interventi non siano fissi, ma sensibili di aggiornamenti e rielaborazioni. Un "patto con la città" che si realizza attraverso un sistema di relazioni e verifiche dell'imprenditorialità locale e non.

*Ad oggi quali sono i risultati più soddisfacenti e i limiti più evidenti di questa esperienza?*

Da oltre un anno l'effetto più immediato del *Piano strategico* può essere riscontrato nell'incidenza decisionale sulla programmazione degli interventi: attraverso un quadro di unione condiviso è molto più semplice definire progetti e attuare opere di arredo urbano e/o pavimentazione o assegnare priorità a finanziamenti per qualsiasi opera pubblica. L'Unità di progetto della Città storica ha sviluppato (con proprie professionalità) moltissime indicazioni del Piano, trasformandole in progetti esecutivi, opere pubbliche e gare d'appalto. Il Piano si è rilevato utile per favorire le formule della Finanza di Progetto e della Società di Trasformazione urbana. Attualmente è stata presentata e discussa solo la prima fase del Piano riguardante il riordino urbano, dunque ritengo che, per enunciare i limiti di questa esperienza, sia opportuno attendere la presentazione e il dibattito della seconda parte relativa al *masterplan*. Nella seconda fase, che contiene molti stimoli alla partecipazione privata e sollecita una grande sinergia operativa tra assessorati diversi, si incontreranno probabilmente maggiori ostacoli perché saranno poste in gioco le principali tematiche riguardanti i più elevati interessi pubblico/privati, collegate inevitabilmente alla capacità operativa della Giunta e alla volontà di collaborazione degli imprenditori.

\* Docente a contratto presso l'Università di Roma Tre.

\*\* Dirigente Unità di Progetto Città Storica.

#### Note

1. L'architetto Massimo Casolari ha già applicato questo metodo in realtà quali Urbino, Assisi, Amalfi, Portovenere, Caserta, Napoli, Pompei ed in ambito internazionale: India, Germania, Austria, Spagna.

# Turismo e sostenibilità in Abruzzo

Raffaella Radoccia\*

Nel corso del 2006 la sezione Inu Abruzzo e Molise ha avviato un gruppo di studio<sup>1</sup> che si propone di indagare le dinamiche del turismo abruzzese e le molteplici questioni legate alla sua sostenibilità territoriale. La sezione di UI raccoglie, senza alcuna ambizione di esaurire questioni e spunti di approfondimento, le prime riflessioni sul rapporto tra domanda ed offerta di servizi, pubblici e privati, sull'opportunità sociale e paesistica di istituire sistemi turistici locali, sull'impatto opposto dalle grandi infrastrutture stradali, sulle possibilità creative ed inclusive, introdotte dai distretti culturali, sull'opportunità di posizionare l'economia abruzzese nel mercato degli scambi turistici nazionali ed europei.

In un periodo in cui si registra una rilevante attenzione per i rischi ambientali, per le esigenze di inclusione sociale e di crescita economica, molte città e molte parti del territorio italiano stanno registrando una presenza crescente di turisti. I recenti studi del Censis, di Unioncamere, di Legambiente e delle Agenzie regionali per la protezione ambientale (Arps) dimostrano come il turismo stia producendo fenomeni di congestione abitativa, di scontro tra capacità di accoglienza locale e pressione esercitata dal movimento, non solo stagionale, dei vacanzieri. In molte regioni italiane la programmazione territoriale si sta occupando di far incontrare la capacità di carico, ecologica ed ambientale, sociale e culturale, con il movimento crescente dei flussi turistici<sup>2</sup>. Anche in Abruzzo si sta discutendo sul sostegno alle vecchie e nuove attività recettive, sulla differenza tra le diverse possibilità di sviluppo turistico nelle aree montane e nelle aree costiere, sugli esiti che tale sviluppo turistico può produrre sulle forme del governo locale. Ovvero come in altre regioni, anche in Abruzzo si sta discutendo sulla necessità di programmare uno *sviluppo sostenibile del turismo*, cercando di affrontare questioni legate alla crescita dell'economia regionale, all'interazione tra comportamenti esterni e tradizioni locali, ai problemi del consumo del suolo, a fini turistici, rispetto alle esigenze di tutela dell'ambiente e del paesaggio<sup>3</sup>.

## Alla ricerca di un rapporto fiduciario tra cultura locale e consuetudini importate

Se in Italia il dibattito sul *turismo sostenibile* appare ormai aperto e per lo più rivolto a capire il rapporto tra offerta di servizi e domanda effettiva o potenziale di turisti, l'esperienza degli anni recenti appare averci insegnato che la sostenibilità deriva dal conciliare valori e saperi, dal definire obiettivi, dall'adottare *regole prudenziali e precauzionali*<sup>4</sup>. In Abruzzo ad esempio la sfida alla sostenibilità appare ancora incerta, sebbene rivolta alla ricerca di soluzioni diversificate, che rispettino le specificità territoriali, che si appoggino alla capacità di invenzione locale, che sappiano attivare cambiamenti e lavorare sull'esigenza di allargare le relazioni con i mercati esterni<sup>5</sup>. La programmazione regionale si è orientata, negli ultimi dieci o quindici anni, a raggiungere il duplice obiettivo di estendere le aree a parco e le riserve naturali e di sostenere il perpetuarsi di tradizioni storiche e di feste folcloristiche, più o meno conosciute. Negli anni più recenti le amministrazioni locali si sono confrontate con il cambiamento e con la diversificazione degli stili di vita turistici, potendo osservare la crescita di turisti alla ricerca sia di beni di lusso e di prodotti tipici, sia di occasioni di divertimento notturno, di relax balneare e di benessere termale. Dunque dai primi anni del duemila ad oggi, l'Abruzzo si inserisce nell'andamento più generale del turismo italiano<sup>6</sup>, fino a cercare di intercettare i

flussi europei del turismo organizzato, pur rimanendo in una dimensione di nicchia, rispetto ad altre regioni adriatiche o centro-meridionali<sup>7</sup>. Oggi il turismo in Abruzzo sembra accreditarsi sia come un'occasione importante di crescita per l'economia locale, segnata da un'instabile terziarizzazione produttiva<sup>8</sup>, sia come l'elemento di una strategia di rinnovamento dell'immagine regionale, sulla scena nazionale ed europea, sia come uno strumento di trasformazione di città ed aree attrezzate o di conservazione di borghi storici e parchi.

In questo senso la sostenibilità dei piani, dei progetti e degli interventi di interesse turistico si pone, con importanza crescente, agli amministratori locali, agli esperti di settore ed agli operatori, aprendo una serie di questioni disciplinari non trascurabili.

Alcune questioni riguardano le dinamiche culturali, sociali - e sociologiche - del *rapporto più o meno fiduciario* tra cultura turistica locale e consuetudini di vita importate, e pongono la *ricerca di autenticità* dei luoghi come un fattore di cambiamento, in grado di delineare l'intervento di nuovi attori della produzione e dell'intermediazione turistica e quindi di (re)-inventare l'offerta di servizi, insieme con i turisti e non per i turisti<sup>9</sup>. In quali luoghi in Abruzzo si stanno sperimentando forme di turismo, più o meno sostenibile? Come si può ridefinire la sostenibilità rispetto alla società, alla cultura, alle tradizioni locali abruzzesi, oltre che all'ambiente ed al paesaggio? Il turismo sostenibile abruzzese si configura anche come una pratica insediativa specifica o ambisce ad integrarsi con le pratiche più consuete?

Altre questioni riguardano la costruzione delle *politiche sostenibili locali* e hanno a che fare con una logica di costruzione di reti locali, che mira a conciliare esigenze di sviluppo e dimensionamento del luogo - inteso come prodotto - in un mercato il più possibile allargato. Quali sono gli operatori privati e le pubbliche amministrazioni, che partecipano o intendono partecipare allo sviluppo turistico del territorio abruzzese? Esistono reti di relazioni, che agiscono localmente sui

flussi turistici, anche in maniera informale, e possono legarsi a reti di interesse nazionale, quindi innescare meccanismi di sostegno allo sviluppo locale? Quali sono gli strumenti attualmente usati per programmare il turismo sostenibile ed in quale quadro di politiche nazionali ed europee si innestano?

In sintesi osservare il modo in cui si incontrano le tradizioni locali con le esigenze introdotte dall'esterno - il modo in cui i movimenti dei turisti modificano gli spazi ed introducono nuove relazioni e nuovi attori - consente di capire come il turismo possa sostenere oppure ostacolare lo sviluppo abruzzese e quindi condurci ad una definizione di sostenibilità, il più possibile agganciata alle specificità abruzzesi.

#### **Dinamiche turistiche tra produzione locale e risorse per il futuro**

La riflessione avviata dal gruppo di studio Inu Abruzzo si svolge secondo un duplice percorso, che possa, da un lato, descrivere gli interventi sul turismo sostenibile avviati nelle diverse aree della regione, d'altro lato conferire a tali interventi una dimensione allargata, sovra-regionale, nazionale ed europea. Ricostruendone la storia, le relazioni con il tessuto locale, cercando di portarne alla luce le dinamiche meno conosciute e più cariche di implicazioni per i prossimi indirizzi della programmazione regionale, nello scenario più strutturato della programmazione europea. Cercando di comprendere il rapporto tra *vocazione e produzione turistica* locale e convertirlo in *risorse* di sviluppo per il futuro della regione. Al momento la riflessione si articola sia attraverso l'osservazione delle esperienze pilota, in corso nei borghi storici delle montagne aquilane: il paese albergo di Santo Stefano di Sessanio o la Fondazione di Bolognano, sia attraverso lo studio delle nuove dinamiche e dei nuovi valori introdotti dai flussi turistici in alcuni comuni costieri, come: Martinsicuro o Alba Adriatica. Più sullo sfondo sono tenuti i capoluoghi o le aree protette, luoghi di un turismo più tradizionale e conosciuto.

Questa sezione di Urbanistica Informazioni raccoglie contributi diversi, che affrontano il tema del turismo sostenibile in Abruzzo, sia nell'ottica nazionale dell'interpretazione delle tendenze dei flussi turistici, sia nell'ottica locale della nuova programmazione regionale, collocandosi nel dibattito internazionale sullo sviluppo sostenibile avviato dalla prima Conferenza ONU a Rio de Janeiro nel 1992, e articolatosi attraverso il Summit Mondiale a Johannesburg nel 2002, fino alle numerose iniziative per uno sviluppo sostenibile delle attività turistiche, promosse dalla Comunità europea dal 2001 ad oggi: il "Libro Bianco sui Trasporti", l' "e-Europe 2005".

Valter Fabietti introduce il tema della creazione *sostenibile* di nuove risorse turistiche in Italia (e in Abruzzo), analizzando la trasformazione della domanda di vacanze, in relazione all'affermarsi di un nuovo modello di offerta turistica, più legato alla valorizzazione delle risorse presenti in determinate aree e porzioni del territorio. Valentina Carpitella affronta il tema dell'istituzione dei Sistemi turistici locali (Stl) in Abruzzo attraverso la Lr 17 del 2004, sia come occasione di potenziamento del sistema dell'accoglienza locale, sia come strumento di riqualificazione urbana e territoriale, sia come networking, finalizzato ad un'integrazione virtuosa tra amministratori pubblici locali ed operatori privati. Pier Luigi Sacco introduce la questione, non ancora pienamente esplorata in Italia, del distretto culturale, sia come sfida per la re-invenzione creativa del paesaggio e delle tradizioni dei luoghi turistici, sia come alternativa, sostenibile, al distretto industriale, nel percorso di crescita abruzzese. Mauro D'Incecco colloca la questione della sostenibilità dell'espansione turistica nella dimensione ampia delle politiche e degli interventi per la mobilità, riflettendo sui diversi equilibri emergenti tra esigenze prestazionali e risorse ambientali non rinnovabili, nelle diverse aree della regione. Nel corso dell'intervista, Carlo Costantini ripercorre le linee, più recenti, della politica abruzzese sul turismo, mettendo in evidenza

come gli interventi, mirati a sostenere l'economia locale, siano diventati un'occasione per allargare le relazioni tra l'Abruzzo e le altre regioni italiane, posizionando in modo nuovo e più stabile la regione nello scenario dello sviluppo sostenibile europeo.

\*Direttivo Inu Abruzzo e Molise / Università G.d'Annunzio Chieti e Pescara.

#### Note

1. Il Gruppo di Studio Inu Abruzzo e Molise sul turismo sostenibile è coordinato dal prof. Valter Fabietti e costituito da Valentina Carpitella, Mauro D'Incecco e Raffaella Radoccia, reciprocamente autori e curatrice degli articoli di questa sezione di UI.
2. Tra le altre una ricerca significativa sulle implicazioni del turismo sostenibile nella programmazione regionale è stata svolta da Arpav (Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto) nel 2005: Arpav (a cura di) *A proposito di... turismo sostenibile* Padova 2005.
3. Cfr. R. Camagni, M.C. Gibelli, P. Rigamonti (a cura di) *I costi collettivi della città dispersa* Alinea Firenze 2002.
4. C. Donolo (a cura di) *Il futuro delle politiche pubbliche* Mondadori Milano 2006.
5. Cfr. P. Guidicini e M. Castrignano (a cura di) *Antropologia di un luogo turistico* Angeli Milano 2002.
6. UnionCamere (a cura di) *Rapporto sul Turismo in Italia* anno 2005.
7. G. Mauro "Distretti Industriali e crescita economica. Il caso dell'Abruzzo" Cresa 2005. Inoltre Cfr. la letteratura locale e di settore, in particolare le riflessioni e le analisi condotte da: P. Landini, G. Mauro, G. Viesti, A. Mutti, S. Piattoni in C. De Felice (a cura di) "Il modello abruzzese. Un caso virtuoso di sviluppo regionale" Meridiana Cosenza 2001.
8. Per i temi del rapporto tra sviluppo locale, trasformazioni territoriali e tessuto produttivo in Abruzzo rimando alla mia partecipazione ad occasioni di discussione allargata, come: la prima e la seconda Giornata di studi Inu Campania - "Metropoli IN transizione" e "Visioni di territorio" - o alla mia partecipazione al n. 201 di Urbanistica Informazioni, all'interno della sessione sui distretti industriali, curata dal prof. F.D. Moccia.
9. D. Mac Cannell *The Tourist. A new Theory of the Leisure Class*. University of California Press 1974.

## Turismo e impatto sulle risorse locali

Valter Fabietti\*

Dopo un lungo periodo pionieristico, il settore del turismo ha registrato in Italia, nel corso degli ultimi trent'anni, una significativa trasformazione: da un lato, si è verificato un progressivo slittamento del concetto di offerta turistica dalla semplice accoglienza in alberghi e residenze private ad un più articolato *range* di servizi turistici tesi a fidelizzare la domanda e ad attrarre sempre maggiori tipologie di turisti; dall'altro lato, si è maggiormente differenziato e complessificato il profilo di domanda, il cui effetto è stato una forte frammentazione e specializzazione dell'offerta.

Fino a tutti gli anni '60, l'uso turistico delle risorse locali, quelle storico culturali ma anche quelle ambientali, consisteva nello sfruttamento intensivo delle peculiarità del territorio senza troppo preoccuparsi di quanto era (o, meglio, avrebbe potuto essere) offerto "in aggiunta". L'azione di promozione si concentrava prevalentemente sulla residenzialità turistica, sebbene non fossero del tutto assenti casi esemplari di marketing turistico *ante litteram*.

Lo schema dominante di intervento era orientato a sfruttare la presenza di risorse naturali e storiche come fattore primario di attrazione turistica: la conformazione del territorio, la presenza di manufatti e aggregati urbani storici di riconosciuto valore erano posti alla base dello sviluppo turistico senza porsi troppe domande sul consumo di quelle fonti di attrazione proprio a causa dell'attività turistica generata. Gli interventi nelle aree "a vocazione turistica" si concentravano sulla realiz-

zazione di strutture ricettive sia collettive che individuali (e, al più, sulla accessibilità) nel convincimento che la domanda turistica richiedesse unicamente una piena soddisfazione nel proprio insediamento temporaneo. La modificazione della domanda di vacanze - che negli anni settanta e ottanta, anche per un maggior benessere economico, appare in costante aumento - riguarda soprattutto la trasformazione dei bisogni da questa espressi. Emerge, di conseguenza, un diverso modo di intendere l'intervento turistico, a sua volta connesso ad un'accezione più evoluta del concetto di *risorsa turistica*.

La fonte primaria di attrazione turistica si modifica fino a comprendere, oltre alle caratteristiche ambientali e storico - artistiche, sedimentatesi nel corso del tempo, le attrezzature, le infrastrutture ed i servizi (di trasporto, ricettivi, culturali, etc.), che divengono essi stessi attrazione turistica. La carenza di servizi e attrezzature o una loro palese insufficienza rispetto alla domanda si manifesta non solo come inefficienza di quel territorio, ma anche come deterrente alla *vocazione turistica*, formando un vero e proprio impedimento all'utilizzo delle risorse turistiche "tradizionali", comunque presenti.

Il modello di intervento che si va affermando, in sostanza, considera le preesistenze naturali come punto di partenza che non esaurisce la definizione della tipologia d'offerta turistica. Sono le attrezzature offerte a caratterizzare la vacanza ed il loro livello di

specializzazione diviene un fattore determinante di attrattività sul mercato. Gli elementi che fungevano da supporto alla fruizione di risorse primarie fanno ora *premio* sulle risorse, riuscendo a generare essi stessi attività turistica e divenendo, pertanto, settore produttivo.

Nell'intervento turistico si è così registrato il graduale passaggio da una logica puramente speculativa, legata ai differenziali di valori naturali e/o culturali, ad una logica imprenditoriale legata alla *produzione* di risorse turistiche (attrezzature, servizi, infrastrutture) ormai in fase molto avanzata.

Elemento centrale di questa logica di promozione turistica è dunque il *trade off* tra risorse (naturali o culturali) e intervento turistico, logica che porta a ridimensionare il peso attribuibile alla "eccezionalità" dei luoghi aprendo, per contro, un nuovo "spazio turistico" per aree non contrassegnate in origine da "unicità" ma che a parità di "valore estetico" con altri luoghi divengono più attraenti in virtù della qualità e della diversificazione dei servizi offerti. Interventi in tal senso appaiono, in una visione economica del turismo, ancor più giustificati ove si consideri la diversificazione subita dalle esigenze degli utenti, per vari motivi sempre più orientati a forme di godimento *attivo* delle risorse turistiche, piuttosto che, come in passato, a vacanze di tipo *contemplativo*.

La promozione turistica di un'area che risponda alle esigenze cui ora si è accennato comporta una valorizzazione delle risorse presenti nell'area stessa o la *creazione* di nuove, soprattutto se le prime non sono agevolmente fruibili o, addirittura, scarsamente attrattive.

### Ambiente turistico e turismo consumatore d'ambiente

Affinché le potenzialità turistiche possano esprimersi è necessario farne emergere le "qualità nascoste", con un'azione coordinata di promozione e valorizzazione in grado di attivare congiuntamente risorse umane, territoriali ed economiche. La sempre più evidente trasformazione in senso produttivo del settore turistico rende, infatti, necessaria la programmazione delle

iniziative e l'azione di adeguate politiche di intervento, coordinate ad un più ampio livello territoriale: nei diversi tentativi compiuti a livello nazionale e regionale di individuare ambiti di attrazione turistica (Distretti, Stl), oltre al ruolo significativo assegnato alla componente ricettiva, si fa spesso riferimento alla capacità di individuare aree d'offerta specializzata in cui un ruolo di grande rilievo hanno gli attori del *milieu* locale e le loro azioni positive di trasformazione.

Il riconoscimento dei beni naturali e culturali come "ambiente turistico", ovvero la loro considerazione come *componente*, ancorché primaria, della promozione e dello sviluppo locale porta con sé alcune questioni di non poco conto, solo accennate nella prima parte di questo articolo.

Il rapporto tra ambiente e turismo appare, in questa peculiare interpretazione, di natura conflittuale e cooperativa al tempo stesso: i beni naturali e culturali sono una delle componenti di sviluppo, ma allo stesso tempo lo sviluppo generato dal turismo esercita su di essi un impatto negativo, spesso anche di rilevante intensità. Impatto che non si limita al solo "uso" da parte dei turisti dei beni attrattori, ma si amplifica nel processo di valorizzazione che, perseguendo una maggiore attrattività di mercato, tende a realizzare strutture ed attrezzature, infrastrutture e servizi, concentrati proprio nelle aree più sensibili. Si pensi, ad esempio, agli interventi in area montana o nelle aree costiere, ma anche al sovraccarico di servizi (privati) nelle parti urbane più turistiche e alla conseguente congestione, di molto superiore alla loro capacità di sopportazione (*carrying capacity*), di quelle porzioni di città.

Coniugare ambiente e turismo, cercando di perseguire una migliore vivibilità ed una maggiore durevolezza dei beni turistici (in una parola una "sostenibilità" del turismo) richiede di porre in essere azioni a "somma positiva" in cui sia lo sviluppo, sia la conservazione, risultino vincenti. A fronte di questo apparente ossimoro, stanno emergendo esperienze di promozione e gestione turistica che tentano di perseguire contemporaneamente i due obiettivi con-

traddittori di salvaguardia e crescita turistica<sup>1</sup>. In un interessante lavoro svolto dall'Arpav sulla definizione di una politica sostenibile di sviluppo turistico<sup>2</sup> è proposta una strada operativa che, partendo da alcuni assunti di turismo sostenibile<sup>3</sup>, individua nella integrazione e nella pianificazione partecipata e condivisa uno dei capisaldi per il perseguimento della sostenibilità<sup>4</sup>.

I primi obiettivi che il settore turistico deve porsi per operare il salto di qualità, necessario a divenire un "motore" di sviluppo durevole sono, dunque, il potenziamento e la qualificazione - riquilibrata non solo delle strutture, ma anche dei protocolli di promozione turistica (quale quello promosso dal citato progetto "eco label"), che nascono da una azione condivisa di sviluppo. Questione particolarmente spinosa, proprio per le attuali caratteristiche del settore, tutto orientato verso una offerta parziale e frammentata, magari perché facente capo a diverse amministrazioni locali, a diversi promotori privati, a diversi circuiti organizzativi. Un modello più evoluto di imprenditorialità turistica dovrebbe, al contrario, considerare *congiuntamente* (nelle due accezioni del termine) le risorse già esistenti e quelle da realizzare, esaltando il carattere del luogo nel dotarlo di strutture idonee alla sua fruizione, ma al tempo dovrebbe salvaguardare il "capitale" naturale e culturale su cui fonda la propria attività attraverso una azione *congiunta* tra i diversi attori del settore. La concezione più evoluta delle risorse turistiche e il connesso diverso atteggiarsi dell'intervento comportano, va da sé, anche ipotesi di risoluzione del problema della residenza per turismo meno invasive e più legate al tipo di bisogni che la visita ai luoghi intende soddisfare. Tali considerazioni di carattere generale valgono tanto più per i luoghi montani o marini, dove i turisti, più che il "costruito", apprezzano le salvaguardia dei luoghi e la valorizzazione dell'esistente e, nel contempo, ricercano strutture di servizio che consentano di arricchire le dotazioni naturali. Ma vale anche, e sempre più, per gli ambienti urbani a quali sempre più spesso si



richiede un carattere intimo, familiare, d'antan.

Nell'utilizzo ottimale delle risorse locali, un'accorta politica turistica deve valorizzare l'esistente per promuovere uno sviluppo "compatibile" non perseguendo solo gli effetti reddituali dell'investimento bensì, in considerazione dei valori e delle risorse da privilegiare, anche concorrere alla determinazione delle stesse modalità di attuazione degli interventi, nella consapevolezza che opere che causassero modifiche sostanziali o comunque non rispettose dell'ambiente determinerebbero danni irreversibili. E proprio nel duplice scopo di un intervento sono rintracciabili nuove prospettive per aree ambientali caratterizzate da deboli equilibri ecologici, dalla presenza di risorse sensibili così come per aree meno dotate di caratteri "eccellenti": la possibilità di perseguire obiettivi molteplici attraverso singoli interventi (ancorché connessi tra loro) rappresenta indubbiamente una modificazione di atteggiamento rispetto al passato, ma ancora di più lo è il passaggio da un'ottica di promozione di mercato delle aree turistiche ad una territorialista e, per dirlo meglio, di governo del turismo.

*\*Ordinario di Urbanistica Università G.D'Annunzio Chieti-Pescara.*

Note

1. Si pensi, ad esempio, all'esperienza che Legambiente turismo sta conducendo con il progetto Eco Label o alle attività Unep1, orientate alla definizione, attraverso un Piano d'Azione per il Mediterraneo, di una metodologia di analisi (carrying capacity assessment) per un processo di pianificazione e di gestione sostenibile del turismo.
2. "A proposito di ...Turismo Sostenibile" a cura dell'Agenda regionale per la Prevenzione e Protezione ambientale del Veneto, disponibile sul sito Internet dell'Arpav ([www.arpav.veneto.it](http://www.arpav.veneto.it)).
3. "Le attività turistiche sono sostenibili quando si sviluppano in modo tale da mantenersi vitali in un'area turistica per un tempo illimitato, non alterano l'ambiente (naturale, sociale ed artistico) e non ostacolano o inibiscono lo sviluppo di altre attività sociali ed economiche" definizione formulata dalla Organizzazione mondiale del turismo nel 1998.
4. Secondo l'Arpav, il turismo è più in generale lo sviluppo sostenibile deve essere: rispettoso dell'ambiente, durevole, integrato e diversificato, pianificato, economicamente vitale e partecipato, cfr. *A proposito di ...* op cit.

## Risorse e turismo sostenibile

*Valentina Carpitella\**

Negli ultimi anni si è assistito ad un crescente interesse da un lato rivolto all'organizzazione e coordinamento di soggetti economici che operano nel settore turistico, dall'altro alla messa in rete del territorio e delle risorse in esso presenti al fine di accrescerne il potenziale attrattivo ed assicurarne lo sviluppo sostenibile.

Questo processo risponde ad una serie di tendenze in atto: l'affermarsi di programmi di sviluppo su base territoriale per coinvolgere maggiormente le realtà locali; il mutamento delle condizioni di mercato che, per una varietà di fattori<sup>1</sup>, determinano la necessità di integrazione tra fattori di offerta per competere sui mercati internazionali; la crescente condivisione da parte dei vari soggetti coinvolti e in generale dell'opinione pubblica del concetto di turismo sostenibile, inteso come "ecologicamente sostenibile nel lungo periodo, economicamente conveniente, eticamente e socialmente equo nei riguardi delle comunità locali"<sup>2</sup>. Gli elementi citati candidano di fatto le reti locali di offerta integrate territorialmente, ed i sistemi turistici locali in particolare, a strumenti per riorientare e riorganizzare le risorse presenti su un territorio secondo i criteri della sostenibilità.

Il Sistema Turistico Locale è definito dalla legge 135 del 2001 come contesto turistico "omogeneo e integrato" in cui si offrono al turista risorse culturali, ambientali, legate alle produzioni locali o connotato dalla forte presenza di imprese turistiche singole o associate. Sistemi Turistici Locali che, al livello nazionale, vengono finanziati se di

dimensione sovra-regionale (Dd. mm 18 novembre 2003 e 11 novembre 2004), ma che, localmente, possono essere promossi da enti pubblici e soggetti privati attraverso la concertazione tra enti funzionali, associazioni di categoria e soggetti pubblici e privati.

L'Abruzzo, accanto al consolidato ambiente turistico costiero, a quello sciistico ed alla quota crescente di turismo che investe le città capoluogo, presenta oggi alcune risorse diffuse che sono meta di un turismo specializzato, esito, da un lato, di operazioni di riqualificazione urbana e territoriale o di promozione delle risorse locali condotte da privati, dall'altro di processi guidati dagli Enti Locali per sviluppare percorsi di promozione delle specificità locali ed innalzare la qualità ambientale del prodotto turistico. A titolo esemplificativo, nel primo tipo di azioni rientra l'esperienza di Santo Stefano di Sessanio, in cui un imprenditore privato ha investito nel recupero dell'antico borgo spopolato trasformandolo in un albergo diffuso, attraverso un restauro conservativo; ma anche l'esperienza maturata nel settore della cultura, e dell'arte contemporanea in particolare, attraverso la costruzione di centri come la Fondazione *Il luogo della Natura. Servizi e magazzini della piantagione Paradise* a Bolognino<sup>3</sup>. Nel secondo alcuni comuni costieri (Abbatteggio, Alba Adriatica, Giulianova, Martinsicuro, Tortoreto, Villa Rosa) che hanno aderito ad Ecolabel<sup>4</sup> attraverso la partecipazione a progetti promossi da Legambiente. Si tratta di strutture private (camping e alberghi) che attraverso l'impegno nella riduzione degli impatti

ambientali e nella promozione delle specificità locali, vogliono dare vita a percorsi di valorizzazione dell'offerta turistica. Sulle stesse finalità l'iniziativa legata al recupero del centro storico di Anversa degli Abruzzi<sup>5</sup>, tra ecocompatibilità e promozione dello sviluppo turistico; azione affiancata dalla proposizione di un concorso per la progettazione di oggetti e manufatti di uso pubblico da localizzare nell'Oasi Wwf delle Gole del Sagittario.

Dunque se sul territorio esistono iniziative locali promosse per rendere maggiormente sostenibile lo sviluppo turistico, altrettanto non si può dire per la creazione di ambiti di offerta più estesi che renderebbero maggiormente competitivo il settore e, allo stesso tempo, permetterebbero il riorientamento della promozione delle risorse secondo i criteri della sostenibilità.

Eppure, dopo un primo riconoscimento<sup>6</sup> da parte della Regione di cinque macro-distretti<sup>7</sup> accanto ad ambiti legati da un'integrazione di prodotto<sup>8</sup>, la legge regionale abruzzese n°17 del 2004 definisce puntualmente i Sistemi Turistici Locali e ne esplicita modalità organizzative e opportunità di finanziamento. In particolare la legge definisce i soggetti partecipanti (pubblici e privati direttamente operanti nel settore turistico ed imprese attive nei settori collegati – commercio, agricoltura, artigianato e servizi), la necessità del riconoscimento da parte della Regione degli STL per accedere a contribuzioni previste dagli strumenti di programmazione ordinaria e straordinaria, le finalità dei progetti. Queste ultime riguardano, tra l'altro, la qualificazione del sistema di accoglienza, l'informazione e assistenza ai turisti, il potenziamento dell'offerta turistica e la riqualificazione urbana e territoriale attraverso interventi intersettoriali ed infrastrutturali, la promozione di certificazioni di qualità ed ecologiche e dell'immagine del prodotto turistico locale. Il Decreto della Giunta Regionale 175 del 2005 "Linee di indirizzo e procedure per il riconoscimento degli Stl" ne individua due tipologie: quelli legati ad aree turisticamente sviluppate e con diffusa presenza di servizi turistici e quelli relativi ad aree a vocazione turistica che presentino un grado di sviluppo non ancora soddisfacente "che scelgano il

turismo come asse strategico dello sviluppo locale". Tra gli elementi da stimare quantitativamente per la costituzione degli Stl sono compresi la coerenza rispetto ai documenti di programmazione regionale, la presenza di un'adeguata dimensione territoriale, la contiguità dei Comuni coinvolti (almeno sette), la consistenza del sistema ricettivo stimato attorno ai 3000 posti letto, la partecipazione in maggioranza degli operatori del settore.

Ad una prima fase caratterizzata da alcune proposte di promozione dal basso di reti integrate di offerta (il riferimento è al caso del Sistema Turistico Locale *Abruzzo italico cuore dell'Appennino*), che però non hanno avuto ancora esito, è seguita una notevole variazione dell'orientamento regionale sul tema in esame.

Al progetto per la costituzione del Sistema Turistico Locale *Abruzzo italico* partecipano la Comunità Montana Alto Sangro e Altopiano delle Cinquemiglia<sup>9</sup>, la Comunità Montana Peligna<sup>10</sup> ed il Comune di Sulmona. Il piano di sviluppo turistico per il riconoscimento del Stl è del Giugno 2005 e prevede, per la sua costituzione, il ricorso alla Conferenza dei Servizi, che è incaricata, tra l'altro, di formalizzare la costituzione del Sistema Turistico Locale, concertare le azioni di programmazione dello sviluppo turistico, definire il progetto di sviluppo, promuovere e realizzare l'Agenzia turistica (vero fulcro della proposta). Quest'ultima è concepita come Consorzio Locale di operatori pubblici e privati ed ha come obiettivi la valorizzazione delle risorse disponibili, la creazione di un'immagine unitaria del Sistema turistico locale, il consolidamento e la creazione di una Rete di accoglienza e informazione. Tuttavia nel piano triennale di sviluppo turistico 2006-2008 della Regione Abruzzo i Sistemi turistici locali perdono centralità nella programmazione regionale. Ciò avviene nonostante tra i punti di debolezza del settore si individuino il rallentamento "del processo di integrazione tra gli operatori sotto forma di consorzi, club, catene di marchio, prassi di qualità" ed il mancato decollo del processo di integrazione territoriale attraverso il ricorso ai Sistemi turistici locali. E sebbene l'integrazione-aggregazione sia considerata essenziale per la

qualità dell'offerta di una destinazione turistica<sup>11</sup>.

Permane la distinzione tra aggregazioni su base territoriale e su base produttiva<sup>12</sup>, ma, rispetto al passato, la visione proposta fa riferimento a pochi Stl "sufficientemente estesi, *potenti* per organizzare in modo adeguato l'offerta, non necessariamente a carattere provinciale (diremmo anzi decisamente interprovinciali, e comunque diretti dall'omogeneità del sistema e non da ambiti preesistenti), alcuni a carattere interregionale". Le macroaree su cui il documento si fonda sono la costa, l'entroterra e le città, e grande attenzione è rivolta alla promozione di un prodotto turistico unico regionale.

Il sistema turistico locale non può dunque essere autodeterminato dal basso secondo criteri meramente quantitativi (in tal senso si parla di condizione "necessaria ma non sufficiente") ma piuttosto essere individuato attraverso il ricorso ad un approccio "mediato", ossia esito del confronto tra Regione e sistemi locali, fra pre-candidature manifeste e analisi delle opportunità condotte su basi scientifiche. Fine ultimo è quello di non differenziare il prodotto turistico regionale proponendolo separatamente sui mercati, ma di arricchirlo attraverso l'individuazione di sub-aree dotate di specifica identità. Per tale motivo non c'è contribuzione della Regione per quanto attiene marketing e spese di funzionamento interno del Stl, mentre risultano ammissibili tutte le spese tese ad ampliare progetti e azioni previsti nel programma di intervento.

Nonostante il più volte riconosciuto opportunismo delle aggregazioni volontarie su base territoriale, è da sottolineare come la creazione di reti di connessione tra risorse contigue presenti sul territorio regionale rappresenti un'opportunità per Enti pubblici e operatori privati, sia per costruire un sistema di offerta maggiormente competitivo che per qualificare il prodotto turistico. Ciò che, a partire dal quadro delineato, potrebbe rappresentare un'opportunità da non lasciarsi sfuggire, è la costituzione di consorzi su base territoriale che inizino autonomamente il proprio percorso, "agganciandosi" ad occasioni che via via gli si presentino. L'ipotesi consiste nella possibilità, successiva alla

costruzione di reti di operatori e Amministrazioni Locali, di strutturare agenzie di sviluppo turistico dal basso, per promuovere migliori condizioni di offerta ed un'immagine territoriale fondata sulla sostenibilità, dunque riconoscibile e costruita su valori identitari.

\*Università Gd'A Chieti-Pescara.

Note

1. Come evidenziato da F. Pollice, tra questi rientrano la predilezione per aree turistiche a forte integrazione di offerta e lo spostamento della competizione turistica che oggi non si configura più tra operatori appartenenti al medesimo contesto territoriale ma a regioni con sistemi di offerta simili. F. Pollice, *I territori del turismo*. Una lettura geografica delle politiche del turismo, Franco Angeli, Milano, 2002.
2. Secondo la definizione proposta dall'art.1 della Carta di Lanzarote.
3. Il dibattito sulla presenza diffusa in Abruzzo, e soprattutto nella Provincia di Pescara, di strutture per l'arte contemporanea e di artisti (come documentato dalla mostra *I love Abruzzo*, curata da A. Rosica e M. Scuderi nel 2006) è di grande attualità ed ha dato luogo ad una serie di proposte. Tra le ipotesi quella "di pensare ad un laboratorio diffuso sul territorio come sistema costituito da punti diversamente specializzati" (M. Scuderi, *Segnali certi, certissimi anzi probabili*, in *Flash Art* n. 257 del 2006). Uno studio di fattibilità consistente sulla possibilità di costituire un distretto culturale è stato condotto dalla società Goodwill e coordinato da Pier Luigi Sacco per la Fondazione Pescara-Abruzzo.
4. E' da sottolineare come l'attuale piano di sviluppo turistico regionale preveda tra le iniziative finanziabili *l'adesione ad iniziative di marchi di qualità per le risorse territoriali, ad alta visibilità nazionale ed europea*.
5. Convenzione tra Università G. D'Annunzio di Chieti-Pescara, Comune, Wwf, Riserva naturale regionale Gole del Sagittario.
6. Si fa qui riferimento al documento "Linee di sviluppo del turismo in Abruzzo - triennio 2000-2002", in cui si introduce la necessità dei distretti turistici integrati territorialmente o tipologicamente.
7. Si tratta della Costa teramana ed entroterra limitrofo; della Costa chietina ed entroterra limitrofo; del Parco Nazionale d'Abruzzo/Altipiani Maggiori/Parco Nazionale della Maiella; dell'Asse L'Aquila-Teramo/Altopiano delle Rocche/Gran Sasso-Laga; dell'area metropolitana Pescara-Chieti.
8. Costa (prodotti: balneare, sportivo, affari); Parchi (prodotti: naturalismo, sportivo, relax estivo); Neve (prodotti: sci, relax inverno); luoghi d'arte, cultura e religione (prodotti: città d'arte, religioso, eventi); turismo rurale (prodotti: agriturismo, eno-gastronomia, laghi, artigianato e tradizioni).
9. Comuni di Alfedena, Ateleta, Barrea, Castel di Sangro, Civitella Alfedena, Opi, Pescasseroli, Pescocostanzo, Rivisondoli, Rocca Pia, Roccaraso, Scontrone, Villetta Barrea.
10. Comuni: Anversa degli Abruzzi, Bugnara, Campo di Giove, Cansano, Cocullo, Corfinio, Introdacqua, Pacentro, Pettorano sul Gizio, Pratola Peligna, Prezza, Raiano, Roccasale, Scanno, Villalago, Vittorito.
11. Lo stesso documento individua tale variabile come essenziale affinché il sistema non risulti "scollato, povero di valore aggiunto e di servizi, incapace di produrre più valore per gli ospiti".
12. Anche se, in questo caso, si specifica la differenziazione tra natura omogenea e riferita ad una specifica area locale, eterogenea e riferita ad una specifica area locale, omogenea o eterogenea e su base regionale o interregionale ma riferita ad uno specifico prodotto-segmento.

## Cultura e dinamiche di attrazione territoriale

Pier Luigi Sacco\*

La crisi del modello del distretto industriale porta con sé nuovi interrogativi e nuove sfide. In varie occasioni si è sostenuto che a fronte del declino produttivo del paese, una possibile via d'uscita andasse trovata in una riedizione del modello distrettuale, applicata questa volta al "tesoro nascosto" dell'Italia: il suo patrimonio culturale. Nasce così l'idea del distretto culturale come prolungamento della logica del distretto al settore della valorizzazione turistica dei beni culturali, rispetto ai quali l'Italia potrebbe vantare una "posizione dominante" in termini di dotazione a fronte del progressivo indebolimento dei fattori di vantaggio competitivo in altri settori. Al di là degli ingenui quanto vaghi trionfalismi circa un supposto primato culturale di un paese che ha un livello di sviluppo umano tra i più bassi del mondo industrializzato, questa rivisitazione del modello distrettuale, purtroppo, non ha fondamento: il distretto "classico" è basato sulla produzione di beni, mentre la valorizzazione ha a che fare soprattutto con i servizi (a meno che non si voglia seriamente sostenere che il merchandising culturale e l'artigianato artistico possano creare economie analoghe a quelle del tessile o della meccanica); inoltre, i distretti industriali nascevano per auto-organizzazione delle forze imprenditoriali locali, mentre il distretto culturale nasce come operazione esterna alle logiche e spesso agli attori del territorio. Differenze non banali, che spiegano le deludenti ricadute economiche dei pure non numerosi esempi di applicazione con-

creta di questa impostazione "meccanicistica", il cui principale limite è quello di ritenere che la forma organizzativa distrettuale contenga in sé la capacità di generare sviluppo locale, mentre essa rappresenta invece semmai l'impronta organizzativa di una vitalità produttiva e sociale che, come ci insegna la letteratura ormai classica sull'argomento, preesiste ad essa e le dà forma e contenuto. Se il modello di organizzazione distrettuale avesse un qualche senso nel campo della valorizzazione, quegli stessi territori che hanno dato vita ai distretti industriali, e che spesso comprendono aree ad alta densità di patrimonio culturale, avrebbero con naturalezza trasferito competenze imprenditoriali ormai consolidate ai nuovi campi di attività. Se questo non è avvenuto, è perché semmai le opportunità connesse alla valorizzazione economica della cultura, lungi dal potersi conformare meccanicamente al modello distrettuale, presentano problemi del tutto analoghi a quelli che hanno contribuito alla messa in crisi del modello stesso del distretto. Sappiamo ormai fin troppo bene che la concorrenza dei paesi emergenti richiede alle realtà socio-economicamente più avanzate di mantenere sul proprio territorio soltanto le attività di filiera più direttamente connesse alla direzionalità, all'innovazione e alla creatività, e che anzi la priorità principale è quella di una radicale riconversione innovativa e creativa dell'intero sistema economico locale. Sappiamo anche che questo scenario, che richiede capacità di investimento e una visione strategi-

ca sofisticata e orientata ai risultati di medio-lungo termine, si scontra con la logica della piccola e media impresa familiare distrettuale orientata al breve termine e capace di concepire l'innovazione più che altro come piccoli miglioramenti incrementali di prodotti e di processi già esistenti. E' possibile rivitalizzare il modello distrettuale in modo da permettergli di fronteggiare le nuove sfide dell'innovazione radicale e non più incrementale? Se dobbiamo guardare alle esperienze internazionali più avanzate in questo senso, dobbiamo constatare che è proprio la cultura a giocare un ruolo di primo piano, e che il ruolo economico della cultura va cercato anche e soprattutto nella capacità di rendere questi processi di riconversione creativa ed innovativa socialmente sostenibili nel lungo termine: la cultura è cioè un fattore di sistema la cui funzione è quella di creare nuove modalità di interfacciamento e nuove complementarità produttive tra quelle "teste" di filiere diverse che identificano il nuovo modello di specializzazione territoriale, e che sono accomunate da una stessa tensione verso l'esplorazione del nuovo e la capacità di canalizzarlo in una cultura di processo e di prodotto. Se le esperienze di consumo culturale si sedimentano profondamente nei modelli di comportamento e nelle aspettative di qualità della vita della comunità locale, allora il territorio riesce a manifestare una costante tensione verso l'innovazione e la creatività di cui beneficiano tutti i settori ad alta intensità di conoscenza. E a questo punto anche l'industria culturale locale diviene un possibile centro di profitti, come accade ad esempio in una città come Montreal in cui non soltanto grandi eventi culturali come il Festival del Jazz divengono colonne portanti dell'economia locale, ma in cui un'istituzione culturale come il Cirque du Soleil cresce fino a diventare la più importante multinazionale del paese e diviene il fulcro di un progetto di riurbanizzazione di un'area socialmente critica straordinariamente innovativo che abbina i temi della formazione e dell'orientamento professionale, dell'integrazione multiculturale, del recupero ambientale e del risparmio energetico. O come accade a città come

Rotterdam o Lille, due esempi recenti di Città Europee della Cultura (nel 2001 e 2004, rispettivamente) che grazie al perseguimento di strategie particolarmente innovative di infrastrutturazione culturale finalizzata allo sviluppo delle industrie creative hanno acquistato una centralità economica determinante nelle rispettive euroregioni, attuando con pieno successo una riconversione post-industriale di sistemi produttivi un tempo essenzialmente legati alla grande industria pesante.

Nasce così quella che potremmo chiamare la prospettiva del distretto culturale evoluto: un modello distrettuale del tutto nuovo, nel quale il *genius loci* si manifesta non nella specializzazione mono-filiera ma nell'integrazione creativa di molte filiere differenti, e in cui la cultura non ha valore in quanto crea profitti ma perché aiuta la società ad orientarsi verso nuovi modelli di uso del tempo e delle risorse (come quelli descritti da Richard Florida nel suo celebre libro sull'ascesa della classe creativa) e così facendo produce a sua volta economie. E' il passaggio dal modello dissociato, tipico del contesto italiano, della cultura per i turisti al modello della cultura per i residenti, che non esclude il turismo culturale ma lo integra in una catena del valore più ampia e più solida che non rinnega il passato industriale ma contribuisce a ringiovanirne la visione e le prospettive strategiche.

La cultura agisce dunque nel nuovo scenario post-industriale come un vero e proprio 'agente sinergico' che inquadra i singoli interventi in una ridefinizione complessiva dell'identità del sistema urbano e delle comunità che lo abitano. Le varie iniziative culturali diventano un linguaggio che, coinvolgendo profondamente la dimensione razionale come quella emotiva, aiuta i cittadini a capire come la trasformazione della città implichi una potenziale trasformazione delle possibilità di vita, delle opportunità professionali, degli obiettivi esistenziali da perseguire. La cultura è sempre di più un laboratorio di idee che procede con una logica simile a quella della ricerca scientifica: apre nuove possibilità di senso, indica nuovi modelli di comportamento, di azione, di interpretazione del mondo.

Il museo è senz'altro una delle realtà su cui si concentrano più speranze quando si pensa ad un nuovo modello di distretto culturale che sappia inserire i meccanismi dell'offerta culturale all'interno di uno scenario vitale e competitivo di sviluppo economico locale. Ma se il museo non può avere all'interno del modello distrettuale il ruolo di centro di profitto, quale ruolo può svolgere in concreto? Una casistica internazionale ormai ampia mostra come il museo abbia due funzioni importanti all'interno del sistema distrettuale: quella di *attrattore* e quella di *attivatore*. Il museo di arte contemporanea si presta particolarmente a svolgere queste funzioni in quanto esso diventa il luogo in cui si esprime con la massima compiutezza ed efficacia tutto il mondo simbolico su cui si costruiscono le moderne catene del valore: in altre parole, nel museo si realizzano proprio quelle condizioni ideali da 'laboratorio di ricerca e sviluppo' in cui si elaborano e divengono accessibili, al di fuori di immediati obiettivi commerciali, tutte le declinazioni più interessanti ed innovative dell'universo simbolico della cultura contemporanea, che vengono poi 'metabolizzate' all'interno della propria catena del valore dal sistema produttivo, generando idee di comunicazione, di design, di packaging ma anche modelli relazionali, stili di vita, idee di prodotto: né più né meno che il pane quotidiano dell'azienda post-industriale dal cui successo competitivo dipende il futuro delle nostre economie e delle nostre società.

Da un lato, il museo agisce come attrattore nella misura in cui è in grado di aumentare la visibilità del sistema locale a cui appartiene, contribuendo all'orientamento di flussi turistici, di decisioni di investimento, di copertura mediatica ecc., tutte risorse preziose nei moderni processi di sviluppo locale. Limitandoci soltanto a casi europei, il Guggenheim Bilbao, la Tate Modern a Londra, il nostro MART, il KIASMA di Helsinki sono tutti esempi di musei con una chiara vocazione di attrattore.

Dall'altro, il museo agisce come attivatore nella misura in cui le sue iniziative e i suoi contenuti sollecitano l'e-

mergere di nuovi progetti imprenditoriali, la formazione e la selezione di nuove professionalità, il varo di progetti di responsabilità sociale rivolti alla comunità, la rilocalizzazione di attività produttive e residenziali all'interno del sistema urbano. Esempi di musei-attivatori, sempre restando nel contesto europeo, sono Ars Electronica a Linz, Baltic a Gateshead, il Palais de Tokyo a Parigi, il CAC a Vilnius.

In tutti i casi di studio di successo, tanto quando emerge con particolare forza la funzione-attrattore che quella-attivatore, si nota chiaramente che, accanto alla necessaria capacità di catalizzare energie e risorse provenienti dal di fuori del contesto locale, il museo riesce con successo a mobilitare e coinvolgere attivamente anche il pubblico e le risorse economiche del sistema locale che lo esprime. In altre parole, il museo che 'funziona', a prescindere dalla sua vocazione e dalle sue caratteristiche specifiche, è un museo che è vissuto e utilizzato come risorsa in primo luogo da coloro che, vivendo nella città o nel sistema metropolitano che lo ospita, godono di condizioni fisiche di accesso facilitate e privilegiate. Piuttosto che inseguire formule predefinite, occorre allora fare in modo che sia il dialogo tra il museo e il suo territorio a definire il modello di uso dello spazio e dei tempi del museo stesso. Un dialogo che presuppone un forte investimento del territorio in una crescita delle proprie competenze culturali, della propria capacità progettuale, dell'apertura al nuovo e alle esperienze internazionali.

*\*Ordinario di Politica Economica IUAV Venezia.*

## Turisti e mobilità

Mauro D'Incecco\*

Sono ormai trascorsi ben cinque anni dalla Conferenza internazionale sul turismo sostenibile che si tenne a Rimini nell'anno 2001 ed il tema sembra aver assunto una portata di estrema rilevanza. Il risultato dei lavori svolti venne ricondotto nell'ambito della "Carta di Rimini", per l'appunto, che raccoglie gli obiettivi, le linee di indirizzo e le proposte orientate all'azione, adottate da tutti i partners, istituzionali e non, che parteciparono all'evento (Provincia di Rimini, Regione Emilia Romagna ed un nutrito gruppo di rappresentanti d'interessi adespoti).

La Conferenza e la sua Carta rappresentarono certamente un evento importante per l'Italia poiché sancirono l'apertura del territorio nazionale ad un tema emergente dando seguito agli sforzi già compiuti in altre Conferenze e dalle precedenti Carte prodotte in ambito internazionale: la Conferenza internazionale di Lanzarote (1995); la Conferenza internazionale di Calvià (1997); il Congresso internazionale di Sant Feliu de Guixols (1998); il Codice Globale di Etica per il Turismo (1999) prodotto dal World Tourism Organisation; il Mediterranean Action Plan on Tourism (1999)\*\*; la Tour Operators Initiative, in partnership tra UNEP, WTO e UNESCO.

Anche, la Commissione Europea ebbe occasione di definire una pluralità di strategie destinate all'uso turistico compatibile del territorio. È possibile ricordare la Strategia Europea sulla Gestione Integrata delle Zone Costiere - ICZM (2000), la Strategia dell'Unione

Europea per lo Sviluppo Sostenibile (2001) ed infine gli sforzi compiuti per mettere a punto i documenti preparatori per la costituzione dell'Agenda 21 per il turismo sostenibile.

### I "progetti pilota" per la mobilità

Nell'ambito delle politiche di settore specificatamente individuate dalla Carta di Rimini, al fine di perseguire il suo obiettivo di fondo e prioritario, la mobilità assume un ruolo certamente non irrilevante. Il documento sottolinea con determinazione l'importanza di attuare azioni specifiche finalizzate al sostegno ed alla realizzazione di "progetti pilota" locali. La finalità è tesa a dimostrare l'esistenza delle condizioni di fattibilità per l'adozione di sistemi di trasporto e modelli di esercizio, da impiegare anche nell'ambito del TPL, alternativi e sostenibili a parità di caratteristiche prestazionali (efficienza ed efficacia). Analizzare in questa sede tutti i "progetti pilota" rischia di diventare tedioso e per giunta non esaustivo, tuttavia è possibile menzionarne alcuni.

Una prima proposta è destinata ad individuare una pluralità di azioni sistematiche, da perseguirsi ai vari livelli di governo del territorio (europeo, nazionale e locale), facenti leva sul sistema tassativo e tariffario dei trasporti conformemente a quanto definito dalla Strategia dell'Unione Europea per lo Sviluppo Sostenibile. In particolare, per quanto concerne le modalità e le tariffe per il soggiorno e lo spostamento delle presenze turistiche sul territorio viene messa in atto

una politica promozionale di pacchetti integrativi dei servizi erogati che si sta tentando di sperimentare anche in Abruzzo, almeno nell'ambito dei comprensori sciistici.

Più in generale, tra le varie proposte presentate, è distinguibile la necessità di perseguire il miglioramento dell'attrattività del trasporto collettivo e a basso impatto ambientale. Ne deriva il rafforzamento categorico dell'integrazione e della riduzione delle soluzioni di continuità tra le differenti modalità del trasporto pubblico locale. Le modalità d'integrazione sono certamente molteplici e pongono all'attenzione, sia l'integrazione infrastrutturale dei sistemi di trasporto terrestri (gomma, ferro e fune) con quelli aerei e marittimi, sia l'integrazione oraria del servizio TPL tramite un coordinamento tra i vari ambiti amministrativi di programmazione (regionale, provinciale e sub provinciale). Alla luce di quanto esposto, è piuttosto evidente che, nell'ambito del turismo, la ricerca dell'integrazione della mobilità non può che essere cercata a partire almeno dalla scala nazionale, tuttavia la Regione Abruzzo non è ultima nel proporre iniziative. Alle soluzioni d'integrazione infrastrutturale è possibile ascrivere esperienze eccellenti quali il progetto dello "sky-train" che coniuga, sia l'accessibilità ferroviaria al comprensorio dell'Alto Sangro con quella a fune dedicata al Bacino sciistico dell'Aremogna attraverso una fermata di linea in combinazione con la stazione funiviaria, sia una proposta d'integrazione tariffaria tra i servizi sciistici e quelli trasportistici. Analogamente sta avvenendo per l'integrazione oraria e tariffaria del TPL, attraverso lo sviluppo del Sistema Ferroviario Metropolitano Regionale (SFMR) e del Sistema Tariffario Integrato Regionale (STIR), senza tralasciare le possibili aperture offerte dalle relazioni transadriatiche (si pensi ai tentativi di integrazione oraria tra i servizi di trasporto terrestri e marittimi proposti dall'Interreg III B "Sea Bridge").

Un ulteriore progetto pilota riguarda la promozione di sistemi e servizi di trasporto innovativi come ad esempio il *car sharing*, il bus a chiamata, i taxi collettivi, il *car pooling*, ecc. Molteplici

AZIONI	ATTORI
Effettuare una mappatura dei percorsi e dei punti di interesse anche attraverso la tabellazione dei percorsi e un'appropriata manutenzione.	Comuni, Associazioni ambientaliste
Rendere maggiormente fruibili i percorsi esistenti nei Parchi attraverso adeguata cartellonistica, pubblicizzazione con manifesti e cartine collocate nei percorsi tracciati.	Comuni, Associazioni ambientaliste
Creare percorsi alternativi a quelli classificati con finalità culturali alternative.	Comuni, Associazioni ambientaliste
Realizzare un uso integrato e razionalizzato dei mezzi pubblici treno e bus ecologico.	Comuni, Associazioni ambientaliste
Potenziare i mezzi pubblici (città-casa, città-città, città-stazioni parco, città-paesi) favorendone la maggiore frequenza e capacità oraria.	Provincia (collegamento fra i comuni), Comuni, Società di trasporto
Regolamentare l'accessibilità dei luoghi turistici.	Comuni
Incentivare l'uso dei parcheggi scambiatori e navette a metano e limitare l'accessibilità diretta ai luoghi turistici con l'auto privata.	Comuni
Estendere servizio "bici-sharing" agli altri comuni.	Comuni
Vietare il transito alle auto private nei tratti stradali ambientalmente e culturalmente significativi prevedendo e vie d'acqua.	Comune, Provincia, Università

sono state le esperienze messe in atto negli ultimi anni attraverso il *Demand Responsive System*, tuttavia il servizio ha perlopiù riguardato l'integrazione trasportistica nelle aree periurbane. Diversamente, un tentativo di sperimentazione in ambiti rurali a bassa densità abitativa e a vocazione turistica è stato recentemente attivato attraverso un PIC Interreg denominato "TWIST - Transport With a Social Target" di cui la Regione Abruzzo è Lead Partner. Il progetto, che coinvolge quattro regioni italiane (Marche, Abruzzo, Molise e Puglia), il distretto dell'Oberhavel (Berlino-Brandeburgo), la Prefettura di Joannina (Grecia) e la

microregione di Szentlőrinc (Ungheria), prevede, nell'ambito delle varie aree d'implementazione, anche una sperimentazione nell'ambito della Comunità Montana del Medio Sangro "Zona R". È opportuno segnalare in fine un ultimo progetto pilota che riguarda il sostegno alla realizzazione di reti integrate di mobilità pedonale e ciclabile nell'ambito delle città e dei territori limitrofi.

Dai "progetti pilota" derivanti dalla Carta di Rimini, seppur brevemente citati, è possibile desumere una serie di obiettivi di rilevanza strategica da perseguirsi per un uso durevole delle risorse impiegate nel settore del turismo.

### Gli obiettivi strategici: la mobilità per il turismo

La complessa ed articolata reticolarità, interna all'arena degli attori che partecipano alle politiche del turismo, attribuisce agli obiettivi da perseguire una dimensione strategica nell'ambito dei vari settori interessati dagli interventi. Al fine di garantire una rinnovabilità delle risorse, di natura non esclusivamente ambientale, impiegate nel turismo è possibile desumere alcune linee di condotta, da assumere da parte della pluralità di soggetti coinvolti (istituzionali e non), per la messa in atto delle politiche della mobilità.

In primo luogo, occorre assumere come obiettivo prioritario la ricerca dell'equilibrio tra gli aspetti prestazionali del sistema di trasporto e quelli di tutela delle risorse non rinnovabili presenti sul territorio. In questa ottica, se incentivare l'uso di mezzi di trasporto pubblici nei confronti dell'utenza turistica consente di migliorare l'efficacia del servizio erogato (in aree spesso a domanda debole o con notevole variazione delle presenze) e altresì vero che la regolamentazione e la vigilanza sulla mobilità privata nell'ambito di aree di rilevante e riconosciuto valore paesaggistico diventa una precondizione alla salvaguardia dello stato dell'ambiente e dei valori del paesaggio. D'altro canto, l'introduzione di mezzi di trasporto ecologici da parte degli stessi operatori turistici non può che enfatizzare l'effetto di tutela nei confronti del patrimonio paesaggistico di cui sono principali gestori.

Una seconda strategia riguarda direttamente le aree costiere interessate da un turismo molto stagionalizzato poiché di natura perlopiù balneare. Il concentrarsi delle presenze in un periodo estremamente circoscritto dell'anno determina un forte innalzamento del livello delle emissioni, acustiche ed atmosferiche, dovuto all'impatto ambientale delle auto che si addensano sulla costa. Pertanto, s'impone all'attenzione la necessità di giungere ad una razionalizzazione del traffico automobilistico verso la costa, sulla costa e di attraversamento della città. Una tale strategia non può che far leva sull'efficienza degli strumenti propri dell'organizzazione della mobilità e dei trasporti urbani (dai Piani Urbani della

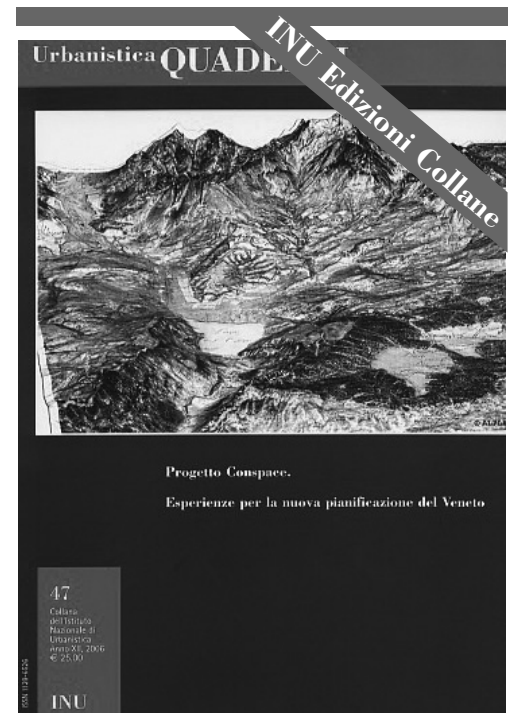
Mobilità ai Piani Generali del Traffico Urbano) ed extraurbani (dai Piani Regionali dei Trasporti ai Piani di Bacino del Trasporto Pubblico Locale), sulla loro capacità di gestire la separazione dei traffici locali da quelli di attraversamento, nonché dei flussi leggeri da quelli pesanti. In taluni casi, questi strumenti vengono accompagnati da altri strumenti innovativi destinati all'organizzazione degli orari di attività di alcuni esercizi pubblici (es. Piani dei Tempi e degli Orari dei Pubblici Esercizi). Lo sviluppo di forme di comunicazione sostenibili tra pianura, costa e collina può essere assunto come una ulteriore linea d'azione strategica atta a recuperare eventuali reti di percorsi alternativi lenti che avvalendosi di percorsi già esistenti consentono la "mise en valeur" di quella pluralità di risorse minori di carattere storico, enogastronomico, o semplicemente rurale che contraddistinguono profondamente la gran parte del territorio nazionale.

Infine, ma non per ordine di importanza, è utile segnalare alcune ulteriori esigenze. Se da un lato si attende un miglioramento della sicurezza della viabilità pedonale e ciclabile, dall'altro resta augurabile una estensione dell'esigua rete attualmente in dotazione delle città, magari accompagnata da campagne di sensibilizzazione all'uso del mezzo non motorizzato (così come in molte città d'Italia sta avvenendo con il noleggio gratuito delle biciclette).

A partire dalla Carta di Rimini, alcune azioni rilevanti per il perseguimento degli obiettivi e delle strategie enunciate, sono state individuate nella tabella allegata. Accanto all'enunciazioni del ridotto set di azioni cantierabili, è stata posta una particolare enfasi nella ricerca dei possibili partners coinvolgibili per l'attuazione delle stesse, non tanto per le ragioni che le rendono amministrativamente o proceduralmente fattibili, ma per il prerequisito irrinunciabile che sta alla base di ogni forma di integrazione e coordinamento: la collaborazione.

\*Università G.D'Annunzio Chieti-Pescara.

\*\*Il lavoro svolto dall'Unep con il Mediterranean Action Plan on Tourism (grazie al contributo di BP/RAC e PAP/RAC) e con le Indicazioni formulate dalla Commissione per lo Sviluppo Sostenibile del Mediterraneo è stato adottato dalle parti contraenti alla C.



## Progetto Conspace. Esperienze per la nuova pianificazione del Veneto

a cura di Franco Alberti e Luca Lodatti

“È con questa esperienza, unitamente alle altre già effettuate e alle prossime che verranno, che la Regione Veneto intende dare il proprio contributo per la costruzione di un'Europa delle Regioni che assuma come elemento fondante una comune visione strategica su temi che abbisognano di una risposta comune, come la gestione e promozione del patrimonio storico e naturale, lo sviluppo territoriale, il policentrismo e la mobilità”.

Pagine 24, illustrazioni b/n e colori, €25

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](mailto:inuprom@inuedizioni.it)

## La promozione turistica

Raffaella Radoccia\*

### Intervista a Carlo Costantini

L'intervista a Carlo Costantini si è svolta in chiusura del suo mandato come presidente delle Agenzie di promozione turistica regionale abruzzese (nel dicembre 2006) e si è articolata attraverso una serie di questioni legate sia alle dinamiche del turismo in Abruzzo, sia alle scelte delle promozioni turistiche nei mercati internazionali, a partire dalla ricostruzione delle relazioni avvenute ed in corso con gli interlocutori amministrativi e con gli investitori privati, fino a delineare le linee dello sviluppo turistico sostenibile regionale.

*Cos'è "Sorrìdi sei in Abruzzo?" Quali sono le risorse utilizzate dalla Regione Abruzzo per la promozione turistica fino ad ora?*

"Sorrìdi sei in Abruzzo" è il nuovo slogan che l'Aprt ha studiato per promuovere, in Abruzzo, la cultura dell'ospitalità e dell'accoglienza. Perché c'è un dato sorprendente, che forse non molti conoscono e che va messo in relazione con i finanziamenti e con gli investimenti erogati dagli enti pubblici. Una quota maggioritaria di turisti viene e torna in Abruzzo e in Italia per il passaparola, ovvero per la qualità dell'accoglienza e dell'ospitalità che ha ricevuto. Un'indagine di Unioncamere del 2006 conferma questo dato e mette in evidenza la diminuzione della quota percentuale dei turisti, che viene attraverso i canali tradizionali, come: workshop, fiere, agenzie di viaggio. La promozione turistica abruzzese ha, da sempre, disponibilità di bilancio piuttosto contenute. Gli stanziamenti

di bilancio della Regione vanno messi in proporzione al numero degli abitanti e quindi alla ricchezza prodotta dal turismo. L'Abruzzo risulta essere agli ultimi posti in Italia per ricchezza prodotta dal turismo, sebbene la quota di Pil assoluta abbia un'incidenza importantissima nell'economia locale. Il turismo in Abruzzo non sarà mai come a Roma, Firenze, Venezia, o in Campania, Puglia o Sicilia. Il turismo abruzzese incide molto sul Pil locale, ma incide poco in termini nazionali. Questa considerazione va fatta per inquadrare il fenomeno del turismo in Abruzzo e quindi per capire la qualità e l'incidenza della sua promozione turistica nel territorio regionale e nazionale.

*Quale è la logica del messaggio promozionale abruzzese? Quali sono i soggetti pubblici che si muovono attualmente per fare la promozione turistica?*

Permane purtroppo una certa disomogeneità del messaggio turistico. Oggi la funzione amministrativa della promozione turistica è dispersa in molti rinvii. La riforma del Titolo V della Costituzione ha trasferito la competenza legislativa sul turismo, dallo Stato alle Regioni. Proprio dal 2001 la crescita turistica in Italia ha perso posizioni nei mercati internazionali, rispetto alle altre nazioni europee. Ad esempio la Spagna acquista punti perché riesce a promuovere la marca spagnola nel suo insieme, pur promuovendo anche le città e le regioni. Mentre in Italia, dal 2001, ogni regione si è messa in proprio nello scoprire i mer-

cati internazionali, con una capacità di impatto e di penetrazione ridottissima. Molto spesso ciascuna regione dà un messaggio diverso rispetto alle regioni confinanti e quindi veicola un messaggio promozionale improprio per il turismo italiano, magari durante la stessa fiera o lo stesso workshop. Il trasferimento delle funzioni turistiche dallo Stato alle Regioni ha di fatto parcellizzato la promozione turistica italiana e ha tolto valore alla *marca Italia*, che invece è l'elemento trainante sul mercato internazionale. E' il made in Italy che tira nel mondo. Le regioni si sono messe in competizione con le province e con i comuni. In uno stesso territorio troppi soggetti pubblici diversi concorrono nel fare promozione turistica. E spesso tali soggetti si muovono al di fuori di una visione strategica. Ad esempio in Abruzzo in una piccola cittadina possono concorrere le pro-loco, il Comune, la Provincia, la Regione, la Comunità Montana ed il Sistema turistico locale, se costituito.

Per questa ragione il governo ha deciso di rafforzare l'Agenzia nazionale del turismo (Enit) per sostenere la *marca Italia* nel suo insieme, istituendo un coordinamento nazionale delle politiche regionali per il turismo. In questo ambito un investimento rilevante è stato previsto per mettere in rete la comunicazione e la promozione turistica a livello locale e nazionale. Lo studio UnionCamere del 2006 mette in evidenza come almeno il 6% dei turisti si muova ormai utilizzando internet, in maniera automatica rispetto alle agenzie ed ai tour operator. Al momento la



varietà dei siti degli enti locali e delle regioni non rende possibile una comunicazione mirata ed utile verso il turista straniero, affossando la marca Italia. Per questa ragione il governo ha istituito un sito nazionale con una serie di link regionali, provinciali e locali, sancendo il cambiamento della promozione turistica. Ovvero il governo promuove ed utilizza nei mercati internazionali la marca Italia e promuove a cascata le regioni ed i loro prodotti/luoghi tipici.

*Quali sono le linee della programmazione turistica regionale?*

Dal 2006, per la prima volta, la Regione Abruzzo gioca un ruolo preciso nel proprio territorio, introducendo le linee-guida di programmazione regionale attraverso il Piano turistico triennale. Ovvero la Regione si confronta con gli altri soggetti pubblici, prevedendo l'erogazione di finanziamenti solo sulla base di un progetto specifico e definito nel suo insieme. Questo consente di razionalizzare gli interventi per il prossimo futuro. All'interno del Piano turistico triennale il Piano operativo annuale prevede la distribuzione dei fondi per la costruzione di progetti, anche tematici, che offrano un prodotto abruzzese completo sul mercato internazionale. Il vero limite che l'Abruzzo sconta all'estero è dato dalla mancanza di un'offerta turistica completa. In Abruzzo va sostenuta la nascita di una cultura imprenditoriale mirata agli interventi turistici. La Regione ha introdotto proprio nel Piano triennale stanziamenti significativi per sostenere progetti integrati di costruzione di pacchetti turistici da offrire all'estero. L'Abruzzo è l'unica regione in Italia che può proporre un prodotto turistico realmente integrato. In Abruzzo è possibile in breve arco di tempo dedicarsi ad attività ricreative e sportive diverse: sciare, visitare un borgo storico, ritrovarsi immersi nel verde di un parco e di una riserva, intraprendere un percorso di degustazione di prodotti tipici eno-gastronomici, andare a cena sul trabocco.

*Da quali destinazioni provengono i turisti che vengono in Abruzzo?*

Ci sono molti bacini nei paesi europei che sono fortemente interessati

all'Abruzzo: la Germania, l'Inghilterra, la Russia, la Polonia, la Repubblica Ceca.... Questi turisti sono ancora attratti dall'eccellenze del territorio abruzzese – come le riserve ed i parchi sul Gran Sasso e sulla Majella – piuttosto che da un'offerta turistica integrata e più ampia, che non è stata ancora comunicata al meglio.

*L'Abruzzo è in grado di confrontarsi con le politiche turistiche di altri paesi europei, come ad esempio la Francia? Ovvero i pacchetti abruzzesi seguiranno l'esempio di altre nazioni europee o avranno un profilo proprio?*

Bisogna tenere distinte le competenze urbanistiche da quelle della promozione turistica. L'Apr Abruzzo considera il turismo un mercato, dove la struttura pubblica segue l'iniziativa o il fiuto dell'investitore privato, non sostituendosi a lui nella produzione e nella presentazione di pacchetti sul mercato. Nel 2006 l'Apr ha seguito e supportato il progetto di un imprenditore turistico abruzzese orientato ad investire nel mercato russo. L'Apr si muove in una logica di costruzione di reti pubbliche e private, ove il privato si confronta col mercato e quindi il pubblico lo segue in maniera non invasiva. Questo è in linea con la prossima presenza dell'Abruzzo al Bit, che vede la presentazione di prodotti completi e trasversali alle ripartizioni amministrative. Ne sarà un esempio l'offerta del turismo religioso.

*Quale è lo scenario prossimo per il turismo sostenibile in Abruzzo? Ovvero quale scenario si può prevedere per un turismo che possa mettere insieme esigenze sociali, crescita economica e valorizzazione della Regione sui mercati internazionali?*

Il turismo in Abruzzo, come in altre regioni, è legato a dinamiche internazionali e a fattori congiunturali e quindi ad oscillazioni non del tutto prevedibili. Ma se si pensa al turismo come ad un fenomeno sociale, allora è possibile che si affermi in maniera sostenibile. In questo senso si parla di cultura dell'accoglienza, andando oltre la richiesta di certificazione della qualità dei servizi. In Abruzzo è possibile vincere la sfida della concorrenza con le

altre regioni, trasformando il turismo in un fenomeno sociale, in contro-tendenza rispetto alle consuetudini di intervento tradizionali e nella consapevolezza che, nel breve e nel lungo termine, l'investimento debba avere una penetrazione nella cultura locale. Il turismo come fenomeno sociale ha una possibilità di crescita reale se cresce insieme con la società, la cultura e quindi con l'economia locale, non trascurando le relazioni tra residenti e turisti, ma cercando di creare nuove e stabili forme di collaborazione. Un grande tema emergente in Abruzzo è legato alla conservazione dei borghi storici in particolare nelle aree montane. Ad esempio gli investimenti fatti a Santo Stefano di Sessanio vanno protetti attraverso un'attenta interpretazione e/o revisione della normativa urbanistica ed ambientale regionale. Perché non controllare la trasformazione del territorio circostante può compromettere lo sviluppo delle iniziative turistiche in casi simili al paese-albergo di Santo Stefano di Sessanio.

*Come è organizzata l'Apr nel territorio regionale? Quali sono i suoi interlocutori amministrativi e con quale livello di coinvolgimento?*

L'Azienda di promozione turistica regionale nasce nel 1997 dalla confluenza delle vecchie aziende di soggiorno, su iniziativa della Regione. L'organizzazione territoriale è ramificata in cinque presidi ed in alcune decine di sportelli per l'accoglienza turistica, gestiti attraverso la presenza di personale interno. Il modello organizzativo va rivisto sia attraverso la collaborazione con i Comuni, sia attraverso l'aumento dei punti di accoglienza, ma senza oneri aggiuntivi per l'Apr, che non dispone di grosse risorse proprie. Occorre incrementare il rapporto con tutti gli enti locali, unificando gli sportelli informativi e di accoglienza al turista degli enti, attraverso un processo condiviso e continuo. E' un processo di riforma dell'organizzazione dell'Apr ormai avviato, ma non completato.

L'Apr è l'ente strumentale della Regione Abruzzo e quindi i suoi interlocutori amministrativi sono definiti dalle linee delle politiche regionali.

Tradizionalmente l'Aptr coinvolge sia i Comuni e più in generale gli enti locali, sia le Province. Il Comitato regionale per il Turismo si riunisce periodicamente per definire le scelte della programmazione regionale di concerto tra Regione e Province. In particolare le Province sono coinvolte sia nella fase della programmazione regionale e delle scelte di intervento strategico sul territorio, sia nella fase competitiva in risposta ai bandi periodicamente pubblicati dalla Regione. Questo delinea uno scenario di consapevole e fruttuosa competizione territoriale tra le amministrazioni, che premia gli interventi migliori. Le Province sono chiamate sia a coinvolgere altri soggetti della società e dell'economia locale, sia a sostenere interventi specifici per ani-

mare il tessuto locale, col sostegno della Regione. Le diverse capacità di intervento provinciale sono spesso dettate dalle esigenze e dalla differenze territoriali. La Provincia di Pescara può costruire e proporre pacchetti enogastronomici per la facilità degli spostamenti e dell'accessibilità del territorio. La Provincia di L'Aquila è molto attiva ed aggressiva, sia nell'intercettare i fondi per gli investimenti, sia nella programmazione e nella realizzazione degli interventi.

Questa capacità di iniziativa va messa in relazione alla recente, ma pervasiva, crisi della produzione industriale e alla diversificazione del territorio, che offre occasioni di sviluppo, ma anche molte difficoltà, a partire dal collegamento tra i piccoli centri. La provincia di

Teramo è attiva, ma si appoggia tradizionalmente alle iniziative degli imprenditori privati, che portano avanti un trend ormai stabilizzato negli anni, soprattutto per l'offerta balneare. La Provincia di Chieti è consapevole delle opportunità offerte dal turismo costiero, pur all'interno di uno scenario di notevole antropizzazione delle aree costiere e in quadro economico fortemente legato alla produzione industriale, ancora crescente.

In questo senso va interpretata la recente approvazione, da parte del Senato, dell'emendamento che dà la prelazione agli amministratori pubblici per quello che riguarda l'intervento sulla fascia costiera, ex-ferroviaria, conosciuta come: "la Costa dei Trabocchi".

ISTITUTO  
ADRIANO OLIVETTI  
DI STUDI PER  
LA GESTIONE  
DELL'ECONOMIA  
E DELLE AZIENDE



## CORSO DI AGGIORNAMENTO PROFESSIONALE SUL PROCESSO UNITARIO DI PIANIFICAZIONE E VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA EX DIRETTIVA 2001/42/CE

Ancona, maggio 2007

corso di aggiornamento  
professionale sul processo  
unitario di pianificazione e  
valutazione ambientale  
strategica ex direttiva  
2001/42/CE

Ancona, maggio 2007

**INU**  
Istituto Nazionale di Urbanistica  
sezione Marche

in collaborazione con

INU-Gruppo di Studio VAS

### OBIETTIVI DEL CORSO

L'obiettivo del corso è quello di aggiornare gli utenti sulle evoluzioni normative a livello comunitario, nazionale e locale in tema di valutazione ambientale, fornendo competenze professionali avanzate, in grado di valorizzare la preparazione scientifica sulla VAS. L'orizzonte fondante del corso sarà quello di supportare la necessità dell'integrazione della VAS nella pianificazione, considerando entrambe come un unicum imprescindibile per la corretta interpretazione ed applicazione della valutazione ambientale ex direttiva 2001/42/CE.

Per le ragioni di cui sopra, è importante il *processo* di VAS, proprio perché uno dei punti da approfondire è quello della nuova impostazione da assumere per tutto l'iter di pianificazione: il momento *valutativo* vero e proprio non è che una fase del processo decisionale.

Il corso intende fornire una metodologia operativa per le analisi delle problematiche necessarie ad effettuare le valutazioni richieste oggi nella redazione dei Piani e Programmi urbanistici, introducendo criteri di sostenibilità ambientale, sociale ed economica negli strumenti di pianificazione.

In particolare saranno presentate buone pratiche applicate a strumenti di programmazione, con riferimento alle tecniche e procedure per la prassi valutativa.

Per un più proficuo approfondimento dei temi, alcuni moduli formativi avranno carattere di laboratorio con relative esercitazioni.

ISTAO: Villa Favorita - Via Zuccarini, 15 - 60020 Ancona Tel. +39 071 2901144 - Fax +39 071 2901017

E-mail: [informa@istao.it](mailto:informa@istao.it) [www.istao.it](http://www.istao.it)

## Il nuovo Piano strutturale comunale di Ravenna

Fabio Poggioli\*

Il 27 febbraio 2007 il Consiglio comunale di Ravenna ha approvato il nuovo Piano Strutturale, un atto importante ma per la nostra comunità non eccezionale: dal 1973 ad oggi si è provveduto, con cadenza decennale, all'aggiornamento della strumentazione urbanistica generale. Questo ha fatto sì che la storia dei piani di Ravenna non trovi molte analogie nel panorama urbanistico nazionale, esperienza che si arricchisce della recente approvazione del Psc: in Regione uno dei primi Comuni capoluogo ad adeguarsi pienamente alla Lr 20 del 2000.

L'impegno assunto dall'amministrazione non è il rispetto di una usanza quanto la volontà di alimentare la fiducia negli strumenti di pianificazione che la nostra comunità ha dimostrato in questi ultimi trent'anni: una idea del Piano quale riferimento fondamentale per il governo del territorio, uno scenario sempre adeguato grazie alla regolarità con cui lo strumento urbanistico generale si aggiorna rispetto alle mutate condizioni territoriali, sociali ed economiche e che ha consentito di rispondere alla domanda di flessibilità del piano con la continuità del processo di pianificazione. Sempre in questo contesto si inserisce l'esperienza riguardante i Programmi complessi (Pru, Psc, Prusst, Piau), che a Ravenna hanno risposto esclusivamente ad una logica di attuazione del Piano regolatore generale, e mai come occasioni per un suo superamento. Per garantire continuità a questo trentennale processo si è scelto un percorso capace di coinvolgere la comunità ravennate fin dall'avvio del processo di formazione dello strumento, chiamandola a partecipare nei momenti più pregnanti: prima sul Documento preliminare poi sulla bozza di Piano. Proprio a questo scopo gli elaborati di questa fase tentavano di superare le barriere tecniche attraverso un linguaggio più accessibile, le "tavole della comunicazione", allargando quanto più possibile il coinvolgimento: Circoscrizioni, Agenda 21 Locale, Città educativa etc. Sono stati attivati specifici incontri e laboratori da sommare alle oltre cinquanta iniziative pubbliche

a cui hanno partecipato le organizzazioni economiche e sociali ma anche i singoli cittadini. Attività che hanno avuto come supporto uno spazio, Ravenna.informa, che è diventato il cantiere per la costruzione del nuovo strumento urbanistico generale, spazio di pubblicizzazione delle varie fasi di elaborazione e di confronto con i cittadini di Ravenna, un luogo che è diventato sede permanente di incontri ed esposizioni sui temi della città e delle sue trasformazioni.

Questo lungo lavoro ha portato all'approvazione di uno strumento che riconosce assoluta centralità alla sostenibilità ambientale e sociale, proponendo un assetto che parte da una attenta lettura del territorio e della sua comunità. Il comune di Ravenna è uno dei più estesi d'Italia, con i suoi 654 kmq, con un sistema territoriale particolarmente articolato: il capoluogo con il suo patrimonio storico-artistico, il porto, il litorale, le emergenze naturalistiche, il forese con le oltre sessanta frazioni oltre ad uno spazio agricolo di notevole interesse. Una dimensione territoriale d'area vasta che necessita di uno strumento che sia in grado di perseguire una forte integrazione fra queste parti al fine di ricercare un equilibrato rapporto tra le varie vocazioni, con una particolare attenzione rispetto ai consumi di risorse naturali, in particolare di nuovo territorio, e alla sostenibilità sociale delle scelte. Uno strumento che pone un limite alla dispersione insediativa e alla bassa densità ma al tempo stesso evita di "soffocare" il capoluogo con nuove pesanti espansioni. Così il

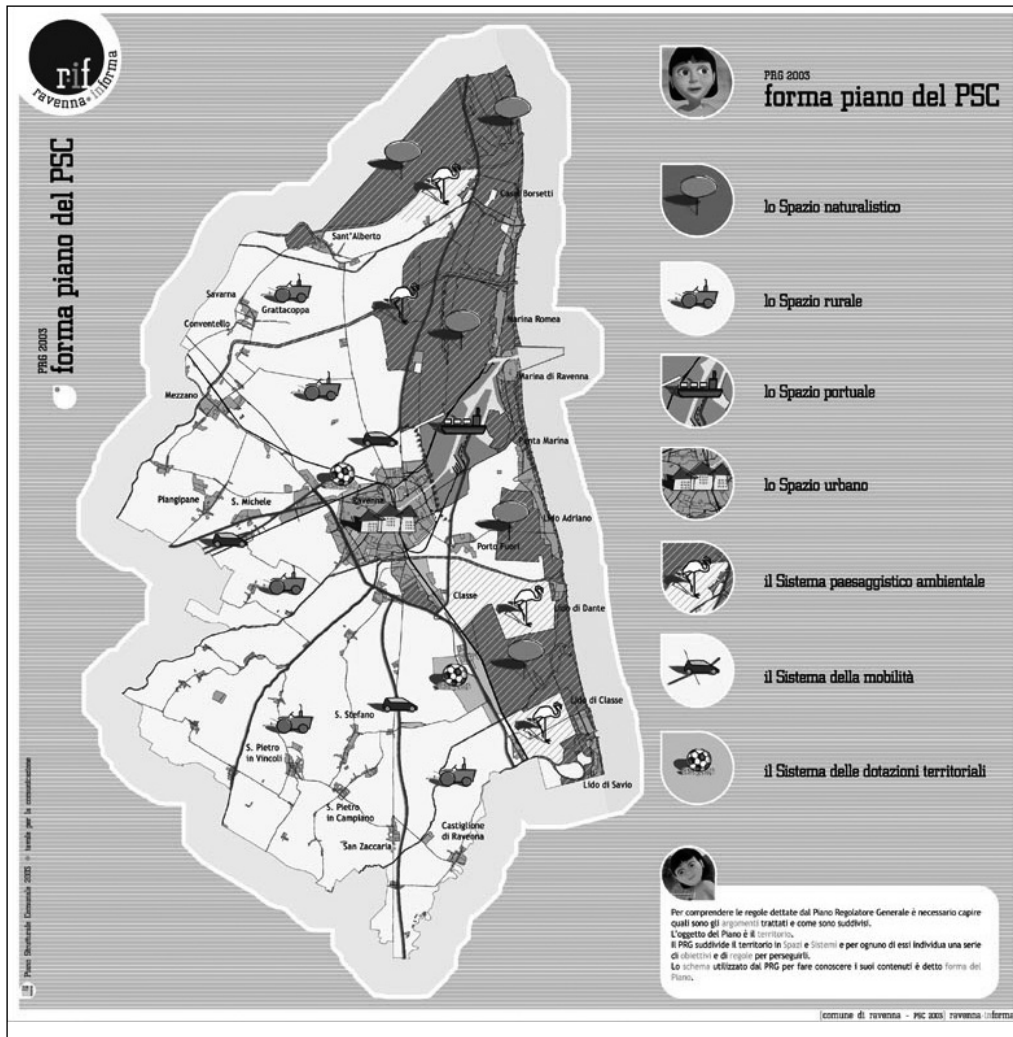


Planimetria del Psc relativa al Capoluogo con indicati gli ambiti a programmazione unitaria e concertata S1/S2/S3/S4.

Piano mantiene ferma l'attuale estensione della città, confermando la "cintura verde" quale limite della crescita urbana e al tempo stesso grande infrastruttura ecologica, proponendo di ottimizzare l'utilizzo delle aree interne a questo limite anche attraverso interventi in ambiti da riqualificare e convertire. Ma *"la città si ricrea anche fuori dalle sue mura"*<sup>1</sup>, così il sistema insediativo trova appoggio anche sui centri maggiori del forese che, per qualità dei collegamenti e dotazione dei servizi, sono in grado di supportare nuovi sviluppi residenziali. Anche per il sistema produttivo e logistico il Psc offre soluzioni articolate che partono da riconoscimento dell'infrastruttura portuale quale asset strategico fondamentale: uno fra i maggiori scali italiani, il principale per gli scambi con il Mediterraneo orientale, che si caratterizza anche per la forte diversifi-

cazione delle tipologie merceologiche movimentate. Il Piano propone il completamento e il potenziamento della piattaforma logistica portuale anche attraverso un disegno fortemente integrato con il sistema infrastrutturale complessivo e con l'ampio territorio retrostante; vengono così individuati alcuni ambiti concentrati e specializzati nell'entroterra complementari alle attività dello scalo marittimo, sia rispetto alla vocazioni commerciali e produttive ma anche per quelle turistiche. Il canale portuale, lungo 12 km, che dal mare arriva a lambire il centro storico, rappresenta un "campione" che raccoglie tutti i "sistemi e spazi" che compongono il territorio ravennate. Il Psc al riguardo offre una lettura organica di questo contesto, con un disegno capace di connettere, salvaguardare e sviluppare le varie vocazioni: i due avamposti, destinati alla portualità turistica; le

zone naturalistiche; le aree portuali commerciali e produttive; le aree dismesse della raffineria ex Sarom, destinate a parco tecnologico dedicato alla cantieristica da diporto; il recupero della Darsena di città, che rappresenta una delle previsioni più importanti dell'intero Piano sia in termini strategici che dimensionali. Sulla Darsena di città si andrà a realizzare il connubio fra le varie vocazioni attraverso il riutilizzo dell'antico specchio d'acqua per ospitare, oltre che attività terziarie soprattutto di carattere ricreativo-ricettivo, iniziative espositive e fieristiche legate alla nautica da diporto e al tempo stesso attracco per piccole crociere. Questo luogo si dovrà caratterizzare quale "piazza d'acqua" in continuità con il sistema delle piazze del centro storico, riacquistando, in forma più specializzata, quel ruolo di "porto-emporio"<sup>2</sup> che storicamente svolgeva, riproponendo



La forma del Piano: spazi e sistemi.

così la sua originaria vocazione quale nuova centralità; tutto questo grazie alla fattiva collaborazione fra il Comune e l'Autorità portuale.

La Darsena di città da sola assorbe circa un terzo dell'intera capacità edificatoria del Psc, dimensione che viene confermata rispetto al Prg 93, e che viene messa in relazione con la realizzazione della cintura verde. Questa scelta, come altre, è perseguita attraverso meccanismi di perequazione, di cui il comune di Ravenna è stato precursore, con una particolare attenzione alla capacità edificatoria che questa produce e considerando questo strumento non sostitutivo dell'esproprio, ma capace di innestarsi su di un impianto pianificatorio predefinito. Un meccanismo che consente, fra l'altro, la possibilità di ridurre la discriminazione fra le proprietà interessate dalle aree di trasformazione e quelle sulle quali ven-

gono individuate le dotazioni pubbliche (cintura verde, servizi, etc). Nella costruzione dell'indice infatti una quota è destinata al proprietario del fondo, un'altra parte deriva da quote "ospitate" e una parte è la capacità edificatoria attribuita all'amministrazione, circa il 20%; grazie a questa capacità il pubblico attiverà in questi contesti proprie politiche di edilizia pubblica, senza che questo vada ad intaccare le altre dotazioni pubbliche. E' questo un intervento che, attraverso una redistribuzione della rendita, contribuisce a dare una risposta al problema della casa, che in molti consideravano risolto, con particolare riguardo alle fasce più deboli che non riescono ad accedere al mercato libero, ma anche con l'obiettivo che un intervento pubblico di questa dimensione possa contribuire a calmierare i prezzi di mercato. Questo è un risultato che siamo riusciti

ad ottenere grazie alle modalità con cui abbiamo applicato l'art. 18 della Lr 20/2000. Ci siamo particolarmente interrogati sul come e sul quando attivare questa opportunità prevista dalla legge regionale. Abbiamo scelto di farlo fin dal Psc per dare il massimo riconoscimento a questi contributi già nella fase strutturale. Rinviare questa possibilità esclusivamente a fasi successive, al Poc, a nostro parere poteva significare o limitarla ad aspetti "operativi", oppure interpretarla in chiave derogatoria, forzando lo scenario appena definito e condiviso! E' a tal fine che il comune di Ravenna, dopo l'approvazione del Documento preliminare, ha dato la massima pubblicità e trasparenza a questo momento, all'interno di un quadro di riferimento definito dagli indirizzi e dalle scelte di piano, attraverso l'attivazione di un bando pubblico che indicava i requisiti di ammissibilità delle proposte avanzate dai privati. Tutto questo per evitare scelte discrezionali al fine di garantire appunto, attraverso il primato del Piano, l'interesse pubblico che in questo caso è rappresentato anche dai circa 83 milioni di euro che verranno sottratti alla rendita per essere redistribuiti ai cittadini di Ravenna. Al tempo stesso questo ampio confronto con la comunità ravennate ci ha consentito di raccogliere e ricondurre nel disegno di Piano non solo proposte di carattere "immobiliare", legate alla richiesta di valorizzazione di terreni, ma di stimolare e valutare iniziative, anche di carattere imprenditoriale, che diversamente rischiavano di rimanere soffocate sotto il peso della rendita. Tutto questo è stato possibile anche grazie alla continuità e alla incisività dell'attività di partecipazione, quale momento negoziale dell'interesse pubblico; che non vuole essere il contraltare della "concertazione" ma di sicuro è il collante per un patto sociale su cui costruire il futuro del nostro territorio.

\* Assessore all'urbanistica del Comune di Ravenna.

Note

1. F. Indovina, catalogo della mostra: *L'esplosione della città*, 2005.
2. G. Spalla, G. Scarsi, B. Sciutto, S. Stura, *Il porto di Genova. Atti del Convegno: Le città e il suo porto: nuovi scenari euromediterranei*, 2002.

## Il fattore tempo nel processo di piano

Gianluigi Nigro\*

Il senso dell'esperienza che Ravenna sta conducendo nella costruzione del Prg 2003 (Piano strutturale comunale, Regolamento urbanistico-edilizio, Piano operativo comunale) pone il suo fondamento in due circostanze. Innanzitutto quella di essere la quarta scadenza decennale che dal 1973 vede la città impegnata con periodicità a ripensare il proprio futuro ed a rinnovare le regole del proprio sviluppo urbanistico (Prg '73, Prg '83, Prg '93); in secondo luogo quella di essere una delle prime significative occasioni di applicazione della Lr 20/2000 (il primo Capoluogo provinciale della regione Emilia-Romagna a dotarsi del Psc) e di rappresentare, anche per questo, un caso di studio di indubbio interesse nel panorama della pianificazione comunale innovativa che si va delineando in Italia, in particolare nelle Regioni che hanno legiferato in materia. Quarant'anni di periodica e sistematica pratica della pianificazione generale comunale costituiscono una circostanza non banale che ha esiti materiali e visibili ed esiti immateriali meno visibili, ma assai significativi. Quanto agli aspetti materiali e visibili, il funzionamento e l'assetto della città restituiscono oggi una sensazione di ordine del disegno urbanistico e trasmettono l'idea che c'è qualcuno che pensa, in modo organico e con continuità, alla città, al suo divenire ed al suo trasformarsi. Quanto agli aspetti più immateriali e meno visibili, essi sono rinvenibili nella accumulazione di una cultura di piano diffusa parte integrante della dimensione civile della comunità ravennate, nell'autorevolezza espressa con continuità dalla dirigenza politica, nell'organizzazione delle strutture amministrative e tecniche comunali, ormai tutte esercitate e coinvolte con professionalità nella costruzione e nella gestione del piano, nonché nella presenza efficace dell'Ufficio di Piano che dà corpo con continuità alla funzione pubblica della pianificazione urbanistica. Queste due circostanze e le opportunità offerte dalle innovazioni strumentali e procedurali introdotte dalla Lr 20/2000

(in particolare: l'articolazione del piano in tre strumenti: *Psc, Rue, Poc*; l'istituzione degli *Accordi con i privati* da assumere nella pianificazione) hanno consentito di caratterizzare in modo significativo la variante alla disciplina generale urbanistica del territorio di Ravenna del Prg '93, sia nelle scelte di merito (il Prg 2003 è stato definito "il piano della valorizzazione consapevole e sostenibile delle qualità locali per l'affermazione di Ravenna nelle reti globali"), sia nei suoi contenuti di innovazione disciplinare nel campo della pianificazione urbanistica.

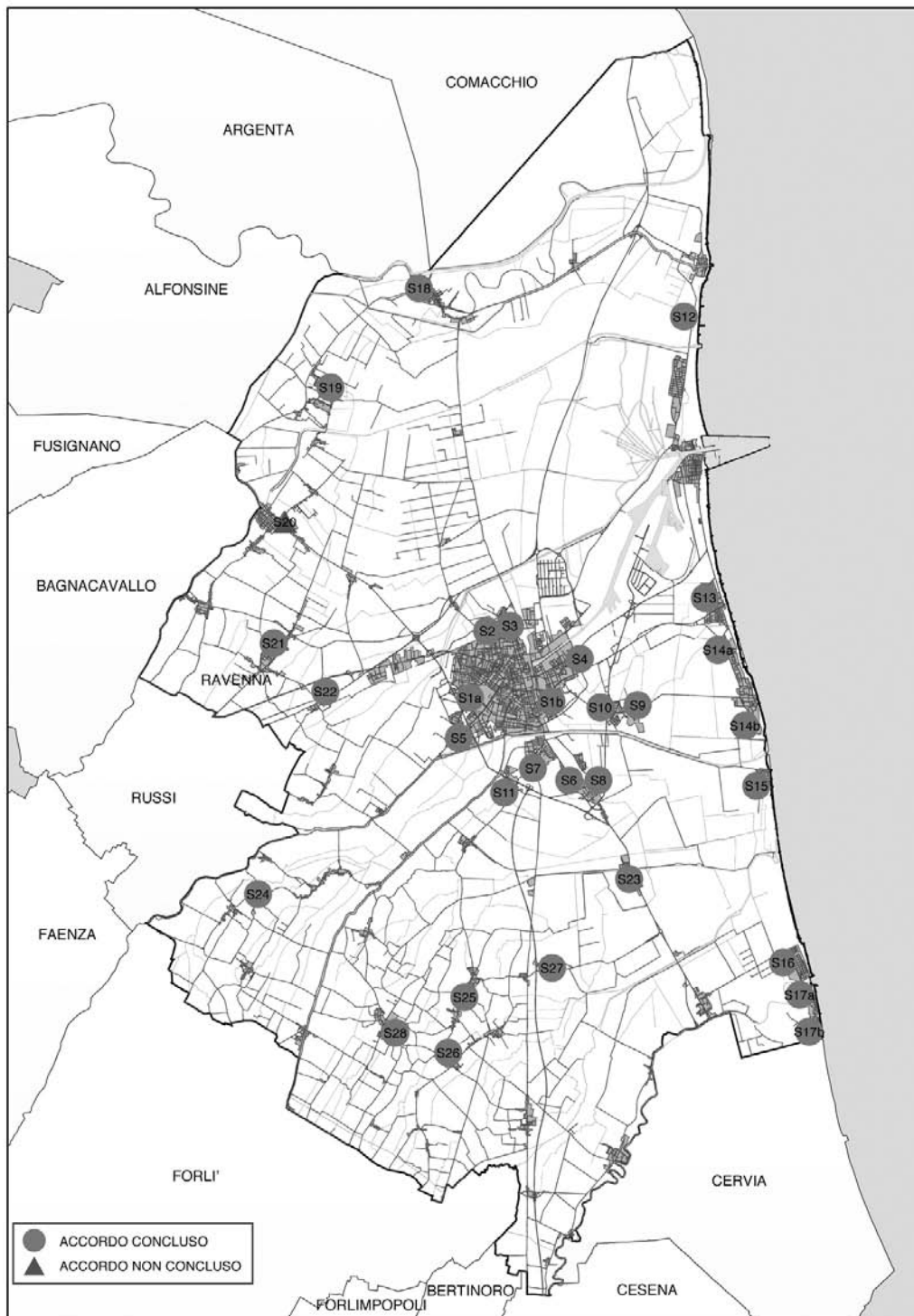
Tralascio i contenuti di merito, per i quali rinvio al contributo di Fabio Poggioli in questo stesso numero. Tralascio anche alcuni aspetti dell'innovazione disciplinare che sono riconducibili a pratiche che si vanno diffondendo nelle più recenti esperienze di pianificazione comunale, anche se ritengo che nell'esperienza di Ravenna queste pratiche abbiano raggiunto un livello di completezza e maturità difficilmente riscontrabili altrove. Mi riferisco in particolare: alla scomposizione e ricomposizione a fini progettuali della realtà territoriale in Spazi e Sistemi e relative componenti (*Spazio naturalistico, Spazio rurale, Spazio portuale, Spazio urbano; Sistema paesaggistico-ambientale, Sistema della mobilità, Sistema delle dotazioni territoriali*), ed al conseguente superamento della zonizzazione tradizionale basata sulla classificazione del Decreto Interministeriale sugli standard di quarant'anni fa; al riconoscimento ed alla attribuzione alla proprietà di quantità edificatorie secondo criteri di equità in rapporto alle situazioni giuridiche e di fatto; alla riserva pubblica, nelle situazioni di nuovo impianto e ristrutturazione urbanistica più consistenti, di edificabilità e superfici fondiarie per l'edilizia residenziale pubblica ovvero per compensazioni finalizzate alla acquisizione negoziale di aree per standard o alla riqualificazione urbana.

Intendo invece soffermarmi qui su una questione specifica, che ha sempre rappresentato uno dei punti deboli della pianificazione urbanistica e cioè del ruolo del fattore tempo nel percorso di piano; laddove è noto che da questo ruolo dipendono, in termini di metodi e contenuti, l'efficacia e la qualità del

piano nonché lo spessore della funzione pubblica atta a promuoverle.

Soffermarmi sul modo con il quale il Psc di Ravenna ha costruito, avvalendosi delle opportunità offerte dalla legge regionale e facendo tesoro della grande esperienza della città in materia di programmi complessi (il Pru della Darsena è stato uno dei primi in Italia) ed in materia di concertazione (la "cintura verde" è il frutto di una concertazione, anche sofferta, partita alcuni lustri fa), una risposta "di processo" alla citata questione, risposta che ritengo degna di attenzione per la sua valenza rispetto a tutti gli aspetti in gioco nella pianificazione urbanistica della contemporaneità: da quelli giuridico-formali a quelli socio-culturali, da quelli della sostenibilità ambientale e della fattibilità economica a quelli della equità e della qualità insediativa.

Ritengo che il governo del territorio e della città per poter essere condiviso, equo ed efficace, per poter dar luogo a processi di valorizzazione e trasformazione sostenibili e fattibili, per poter promuovere qualità insediativa e coesione sociale non possa prescindere dalla pianificazione urbanistica ed in particolare da una pratica sistematica di revisione ed aggiornamento della disciplina urbanistica generale del territorio comunale secondo visioni unitarie coerenti con il funzionamento sistemico del territorio, secondo visioni generali orientate al temperamento dei conflitti tra finalità collettive e finalità individuali, e soprattutto secondo un processo di piano che faccia emergere gli interessi pubblici in gioco nelle diverse fasi ed alle diverse scale. Ma quella che necessita è una pianificazione le cui caratteristiche tecnico-giuridiche siano tali da permettere l'esercizio della funzione pubblica in condizioni di non sudditanza rispetto agli interessi particolari. Com'è noto, la pianificazione tradizionale, quella praticata ai sensi della legislazione urbanistica nazionale, sembra invece favorire questa sudditanza, proprio a causa della caratterizzazione tecnico-giuridica del Prg. A quest'ultimo è infatti affidato il compito di definire, in un unico strumento e per l'intero territorio comunale, la disciplina urbanistica generale che diventa praticamente irreversibile, per le destinazioni private, spe-



Mappa dei 27 accordi con i privati sottoscritti in fase di approvazione del Psc.

cie per quanto riguarda le previsioni di nuovo impianto insediativo o di ristrutturazione urbanistica, mentre ha efficacia limitata nel tempo, eventualmente reiterabile previo risarcimento, per le destinazioni pubbliche preordinate all'esproprio. Una volta approvato, un piano di tal genere, mentre rappresenta una garanzia per i privati possessori dei suoli e degli immobili da trasformare ai quali il piano stesso attribuisce o riconosce diritti di trasformazione e/o di edificazione, costituisce un limite rilevante alla funzione pubblica, che da quel momento

e per gli anni a venire non può di fatto rivisitare e ridurre le previsioni (pena risarcimenti e compensazioni, specie se sulle previsioni è stata applicata l'Ici) ma può esercitarsi solo in corrispondenza degli atti formali di osservazione dei progetti edilizi o dei piani urbanistici attuativi, comunque nei limiti fissati dalla legge (conformità dei progetti edilizi ed applicazione degli oneri concessori; convenzionamento urbanistico ai fini dell'impegno dei privati alla cessione delle aree per gli standard, alla cessione delle aree ed alla realizzazione

delle opere di urbanizzazione primaria ed eventualmente secondaria). Per superare questo modello di piano, considerato inadeguato, forse anche perché riduttivo e mortificante la funzione pubblica nella pianificazione urbanistica, molte Regioni hanno legiferato in materia e proposto l'articolazione del piano urbanistico generale comunale in più strumenti. Per l'Emilia-Romagna, com'è noto, il processo di piano è articolato in tre strumenti: il Psc, il Rue ed il Poc; non solo, ma è arricchito anche dall'istituto dell'Accordo con i privati che può costituire parte integrante dello strumento cui accede. Questa doppia innovazione introdotta dalla Lr 20/2000 è stata assunta dal Psc di Ravenna in modo integrato e sinergico, proprio per disporre di un modello di piano, differenziato e processuale, capace di costruire regole diversamente caratterizzate per scala di definizione progettuale, per operatività e per efficacia giuridica: dalle trasformazioni edilizie e funzionali di modesta entità e diffuse ad attuazione diretta, definitivamente disciplinate dal Rue (*Tessuti della Città Storica e della Città consolidata o in via di consolidamento*) alle trasformazioni urbanistiche poco complesse e di relativa limitata consistenza la cui disciplina generale è stabilita definitivamente dal Poc, subito a valle del Psc (*Ambiti ad attuazione indiretta ordinaria*), alle trasformazioni urbanistiche più complesse che richiedono una preliminare azione di programmazione per poter essere, anche progressivamente, inserite nei Poc per la definizione della relativa disciplina generale (*Ambiti ad attuazione indiretta a programmazione unitaria: di iniziativa pubblica nel caso dei Pru, dei Corsi e della Stadiana; ovvero concertata o di possibile concertazione, nei casi degli Accordi con i privati definiti o di possibile definizione in sede di Poc; ovvero di iniziativa pubblica e o privata, nel caso degli Ambiti di valorizzazione naturalistica e nelle Aree di riqualificazione ambientale, ecologica e paesaggistica*). Gli Accordi con i privati, la cui definizione è avvenuta attraverso una complessa procedura di evidenza pubblica descritta nel contributo di Franco Stringa in questo stesso numero al quale rinvio, sono inseriti, come si è visto, nel Psc come *Ambiti a programmazione*

*unitaria concertata o di possibile concertazione.* Essi si riferiscono alle situazioni più strategiche e più complesse, che proprio per questo sono state oggetto di accordo a partire dal Psc e per le quali sono previste, dagli stessi accordi sottoscritti, successivi livelli di concertazione, in particolare all'atto dell'inserimento delle previsioni nei POC e, ancora successivamente, in occasione della formazione dei Piani urbanistici attuativi. Ciò garantisce l'esercizio della funzione pubblica nei momenti cruciali della progettazione urbanistica alle diverse scale, della definizione degli atti convenzionali di impegno degli operatori e dell'Amministrazione, della operabilità dei diritti di trasformazione e edificatori. Questo modello di piano, che assume significato in quanto costruito a partire dal Psc, sembra essere in grado di assicurare che ci sia sempre corrispondenza ed adeguatezza tra la consistenza e la complessità della trasformazione e la complessità e la procedura degli atti amministrativi attraverso i quali si esercita la funzione pubblica; tra la scala del progetto urbanistico ed il livello di definizione progettuale, integrata e completa rispetto a tutte le valenze in gioco (sostenibilità, fattibilità, condivisione, qualità insediativa, capacità di coesione sociale, etc.); tra l'assunzione di impegni operativi da parte dei soggetti privati e la conformazione operabile dei diritti di trasformazione e di edificazione riconosciuti alla proprietà. Un modello dunque non soltanto in grado di assicurare una operatività generica ma anche un'efficacia rispetto agli obiettivi alle diverse scale posti a base del piano. Mi sembra sufficientemente allusivo alle sue caratteristiche sintetizzare il modello testé descritto come *piano/pianificazione a definizione progressiva e coordinata*, alle diverse scale, dei contenuti progettuali, della concertazione e della conformazione dei diritti proprietari di trasformazione dell'uso del suolo e di edificazione.

*\*Consulente generale per la formazione del Prg 2003 del Comune di Ravenna.*

## La concertazione progressiva

Franco Stringa\*

Per una approfondita comprensione del significato degli "Accordi coi privati" ai sensi dell'art. 18 della Lr 20/2000, dell'iter seguito dal Comune di Ravenna nella sua applicazione in sede di formazione del Piano strutturale comunale (Psc) e alla particolare connotazione che gli si è voluto dare come "concertazione progressiva" articolata sui tre livelli del Psc, del Piano operativo comunale (Poc) e del Piano urbanistico attuativo (Pua) si rinvia ai "Criteri" allegati alla relazione di Psc e allo "Schema tipo di Accordo" approvato dal C.C. nel maggio 2005<sup>1</sup>. Descrivo nelle note seguenti le modalità con cui si è applicato, nel corso di elaborazione del Psc, questo innovativo strumento dell' "Accordo coi privati". Non si crede che quanto ciò possa rappresentare un modello, stante le particolari caratteristiche del Comune di Ravenna, ma un utile esperienza e possibile riferimento per altri.

Per particolari caratteristiche si intende:

- la conformazione fisica del territorio comunale assai ampio (oltre 65.000 Ha), con 40 km di costa, 9.000 Ha di aree di valore naturalistico, l'ambito portuale di 1.800 Ha, oltre 60 centri abitati con 150.000 abitanti, che porta il piano ad assumere una dimensione di area vasta
- la continuità della pianificazione con i Prg del 73/83/93 che testimonia la cultura del piano e garantisce oggi credibilità all'amministrazione pubblica
- la presenza di un ufficio di Piano formatosi nel 1971 e sempre operativo con l'apporto di consulenze esterne (prima Vittorini, Crocioni, oggi Nigro e Preger).

### La Legge regionale

L'art. 18 della Lr dell'Emilia-Romagna 20/2000 prevede che: "Gli enti locali possono concludere accordi con soggetti privati per assumere nella pianificazione proposte di progetti e iniziative di rilevante interesse per la comunità locale, al fine di determinare talune previsioni dal contenuto discrezionale

*degli atti di pianificazione territoriale e urbanistica, nel rispetto della legislazione e pianificazione sovraordinata vigente e senza pregiudizio dei diritti dei terzi. L'accordo costituisce parte integrante della strumentazione urbanistica cui accede".*

### Il documento preliminare del Psc

L'elaborazione del Psc ha preso avvio con un documento d'indirizzi adottato dal Consiglio C. nel 2002. Successivamente è stato approvato nel maggio del 2003 il "Documento preliminare del Psc", oggetto di accordo di pianificazione con la Provincia; Documento preliminare che al punto 1.4.4 specifica i criteri per l'applicazione dell'art. 18 in sede di formazione dei nuovi strumenti urbanistici:

*"L'accordo con i privati è uno strumento che si intende usare nelle diverse fasi della formazione del Psc, del Poc e del Rue, in quanto utile per favorire la fattibilità delle previsioni di piano. Il coinvolgimento dei privati infatti, consente una maggiore possibilità di attivare pratiche di acquisizione gratuita di suoli e di diritti edificatori da parte dell'Amministrazione, indispensabili per promuovere politiche significative e diffuse di qualificazione e riqualificazione urbana, politiche perequative, politiche sociali nei settori delle abitazioni e dei servizi sociali.*

*All'interno di un quadro di riferimento definito dagli indirizzi e dalle scelte di piano il Comune attiverà forme di concertazione ai sensi dell'art.18 o valuterà proposte avanzate dai privati, per realizzare politiche o interventi pubblici e/o di interesse generale, al fine di stipulare accordi tesi a definire "oneri e onori" a carico del privato nonché gli impegni dell'Amministrazione comunale.*

*Si ritiene che detti accordi debbano essere finalizzati a:*

- realizzazione di servizi di livello territoriale;
  - attuazione della cintura verde e servizi di quartiere;
  - realizzazione di viabilità e infrastrutture a servizio del Capoluogo e dei Centri;
  - interventi di riqualificazione ambientale, recupero e riabilitazione urbana.
- Si ritiene che il Psc debba, oltre che contenere gli esiti di accordi con i pri-*



vati, regolamentare il successivo ricorso all'accordo con i privati in vista della formazione rispettivamente del Poc del Rue e dei Pua".

#### Il bando pubblico

Nel luglio 2003 è stato approvato dalla Giunta e quindi pubblicato il bando pubblico per l'attivazione delle procedure al fine di acquisire le proposte di progetti e iniziative da parte dei privati, richiamando i criteri già definiti nel documento Preliminare del Psc.

A seguito della pubblicazione del bando sono pervenute n. 136 proposte. In sede di elaborazione del Psc le proposte sono state valutate dall'Ufficio, ai fini della redazione del Psc, non attivando alcun confronto col privato in questa fase, in relazione ai seguenti parametri:

- obiettivi strategici di pianificazione coerenti col disegno di Psc;
- coerenza con obiettivi e azioni del Documento preliminare approvato dalla Giunta comunale;
- coerenza con i criteri e contenuti del bando;
- interesse pubblico derivante dalla proposta.

#### La bozza di Psc e gli ambiti a programmazione unitaria e/o concertata

Il disegno della bozza di Psc denominato "Comunicazione" e presentato nell'ottobre 2004 ha individuato 28 ambiti a programmazione unitaria e/o concertata ricadenti in diverse zone territoriali (capoluogo, frangia, litorale e forese), ambiti all'interno dei quali si concretizzano rilevanti scelte strategiche del piano, ambiti connotati anche da un'applicazione estesa dei principi della perequazione, sia di quella "fondiaria" (aree cedute al comune gratuitamente per verde e servizi pubblici con potenzialità edificatoria collocabile a distanza), già sperimentata e applicata a seguito del Prg '93, e di quella integrata (cessione di aree pubbliche e opere pubbliche aggiuntive realizzate dai privati).

Tali ambiti definiti unitari, principalmente in relazione alle loro caratteristiche fisiche ed urbanistiche, potevano anche essere oggetto di concertazione coi privati al fine di addivenire in sede di Psc a specifici accordi; accordi che

poi dovevano trovare ulteriore definizione in sede di Poc ed in sede di Pua in un processo di progressiva definizione. Tali ambiti a volte hanno coinciso sostanzialmente con proposte presentate (12 ambiti), a volte le hanno sostanzialmente modificate (10 ambiti), a volte (6 ambiti) hanno proposto direttamente una concertazione a privati, originariamente da loro non richiesta. E' quindi solo in relazione alle scelte del piano che è stata attivata la concertazione, istituendo 28 tavoli permanenti di concertazione che hanno lavorato dal novembre 2004 al maggio 2005. Per ogni ambito è stata poi predisposta una scheda tecnica (con valore vincolante) e una scheda grafica (con valore d'indirizzo), la prima riporta:

- proprietà (superfici - elenco proprietà);
- obiettivi (desunti dal disegno di Psc);
- usi (pubblici/privati/e standards di legge);
- quantità (potenzialità edificatoria con indici composti e perequati);
- prescrizioni - prestazioni (prescrizioni obbligatorie relative al "dare" - prestazioni/attenzioni/verifiche da applicare in fase progettuale/attuativa - Poc/ Pua - anche in relazione alle criticità individuate dalla Valsat).

Per il conteggio delle quantità sono stati utilizzati criteri e indici omogenei per le diverse zone territoriali: del capoluogo - frangia - litorale - forese, all'interno di un meccanismo perequativo articolato e generalizzato per tutti gli ambiti, in specifico per il capoluogo, a titolo esemplificativo (vedi tab. 1). Contestualmente ad obiettivi, quantità, usi, prescrizioni si è definita l'entità del

"dare e dell'avere", cioè si è ricercato un equilibrio e una omogeneizzazione dei comportamenti attraverso la definizione di *oneri aggiuntivi*, (oltre gli oneri di U1 e U2), che permettessero alla collettività di recuperare, in termini di aree pubbliche, opere pubbliche, edilizia pubblica, entrate finanziarie, parte della valorizzazione patrimoniale che viene determinata con le scelte di piano.

Infatti per ogni ambito, a fronte di possibilità edificatoria concessa al privato, da approfondirsi e verificarsi in sede di Poc e in relazione alle prescrizioni e prestazioni definite per singola scheda anche a seguito delle risultanze della Valsat, si sono individuate importanti opere pubbliche da realizzare da parte degli stessi privati e/o rilevanti aree da cedere gratuitamente al Comune destinate ad usi pubblici e/o di valore paesaggistico-ambientale.

Per le diverse zone territoriali, si sono rappresentate le principali opere e aree da realizzare e/o da cedere, i valori unitari per la definizione dei loro costi e per la cessione delle aree pubbliche a fronte della definizione di oneri aggiuntivi espressi in euro/mq di superficie utile<sup>2</sup>.

La somma degli oneri aggiuntivi per i 28 ambiti determina per il Comune un entrata pari a circa 83 milioni di euro, ciò senza considerare i "valori sociali" derivanti anche da particolari dotazioni di Edilizia residenziale pubblica (20% del fabbisogno complessivo) e/o di altri servizi e/o usi d'interesse generale, valori non stimabili economicamente.

Tab. 1

#### CAPOLUOGO

##### per comparti prevalentemente residenziali

UT = 0.15 mq/mq	sulla superficie territoriale delle aree di nuovo impianto
+ UT = 0.075 mq/mq	ospitata da parchi o cintura verde o da altre aree destinate ad usi pubblici
+ UT = 0.025 mq/mq	premio per la superficie utile ospitata (pari ad 1/3)
+ UT = 0.05 mq/mq	Erp (edilizia residenziale pubblica)

##### per comparti prevalentemente terziari

UT = 0.12/0.13 mq/mq	+ UT = 0.03/0.05 mq/mq	ospitata + premio (1/3)
----------------------	------------------------	-------------------------

##### per comparti prevalentemente produttivi

UT = 0.19 mq/mq	+ UT = 0.04 mq/mq	ospitata in regime perequato + premio (1/3)
-----------------	-------------------	---

**L'accordo tipo**

Parallelamente e a seguito della concertazione attivata, dopo la presentazione della bozza di Psc, con l'apertura di 28 tavoli di confronto coi privati che hanno operato dal novembre 2004 al maggio 2005, si è definito, d'intesa con la Regione e la Provincia, un "Accordo tipo" per la fase di primo livello, il Psc ponendo nel contempo le basi per i due livelli successivi. In questa prima fase si è ovviamente privilegiata la definizione degli obiettivi e i relativi impegni, non imponendo oneri economici ai privati. L'accordo tipo stabilisce che esso è impegnativo per il privato fin dalla sua sottoscrizione, mentre per il Sindaco prevede esclusivamente l'impegno a presentarlo in Consiglio C. contestualmente e come parte integrante della proposta di Psc. Per l'amministrazione comunale l'accordo è impegnativo solo ad avvenuta approvazione del Psc e al momento della sua successiva stipula. L'accordo tipo è stato approvato dal Consiglio C. in data 9 maggio 2005.

**Adozione e approvazione del Psc**

A conclusione del complesso e impegnativo lavoro di concertazione condotto dall'Ufficio, ad avvenuta condivisione della Giunta, prima dell'adozione del Psc sono stati sottoscritti 25 Accordi dai privati su 28 ambiti (si veda elaborato Psc 4.1 e art. 13 delle Nta) che sono divenuti parte integrante del Psc adottato dal Consiglio C. il 25 giugno del 2005. In fase di pubblicazione del Psc sono pervenute varie osservazioni interessanti detti ambiti; nella fase di controdeduzione alcune di queste sono state accolte ed è stato riattivato il processo di concertazione su 4 ambiti raggiungendo l'accordo su altri due ambiti. Pertanto nel Psc approvato (27 febbraio 2007) ben 27 ambiti a programmazione unitaria sono stati concertati e si è giunti alla sottoscrizione del primo livello degli Accordi, accordi che vedranno una loro ulteriore e necessaria precisazione in sede di Poc e di Pua concludendo così quindi una concertazione progressiva che accompagna tutti i livelli di pianificazione, articolandosi e specificandosi secondo il livello del piano a cui accede.

**Conclusioni**

Dall'esperienza maturata si può senz'altro dire:

1. che la scelta del Comune di Ravenna di estendere il meccanismo perequativo a tutte le aree per le quali il Psc prevede rilevanti trasformazioni urbanistiche e per le quali appare strategica:
  - l'acquisizione di patrimoni fondiari strumentali alla realizzazione di infrastrutture e di attrezzature collettive (col trasferimento di diritti edificatori);
  - la realizzazione diretta da parte di privati di importanti opere pubbliche per la città (con l'introduzione anche degli oneri aggiuntivi); si rende maggiormente e sostanzialmente possibile con il processo concertativo e quindi individuando la concertazione come strumento per attuare la perequazione;
2. che la concertazione progressiva su tre livelli (Psc, Poc e Pua) consente un progressivo approfondimento della pianificazione e programmazione, mettendo in capo al Comune non solo il primato del piano, ma la possibilità di esercitare il suo "potere" e la sua "autorevolezza ed efficacia" nelle varie

- fasi, partendo dagli obiettivi strategici, dalla possibilità di operare anche scelte alternative in caso di non accordo, senza subire logiche derogatorie e/o di basso profilo in sede di pianificazione operativa;
3. che il processo concertativo impone strutture operative, coerenza politica e tecnica, trasparenza nella ricerca del punto di equilibrio fra convenienze pubbliche e private
4. che si creano con tale processo maggiori garanzie di attuabilità del piano e minori probabilità di contenzioso col privato.

*\* Architetto, Capo Area Pianificazione territoriale del comune di Ravenna.*

**Note**

1. Tutti i documenti relativi al Psc sono scaricabili dal sito del Comune ([www.comune.ravenna.it](http://www.comune.ravenna.it)) alla voce "I Servizi: urbanistica" - Ulteriore documentazione è leggibile dal sito [www.rif.ra.it](http://www.rif.ra.it). Si rinvia inoltre alla Newsletter dell'Area Pianificazione Territoriale: "TerritorioNews" del mese di marzo 2007 accessibile alla voce "urbanistica" già citata.
2. Valori assegnati al mq di superficie utile (distinti per usi) per determinare l'onere aggiuntivo da applicare negli ambiti a programmazione unitaria e concertata (segue schema)

SCHEMA VALORIZZAZIONE			
Zona	Valore	Unità	Tipo Superficie
Capoluogo residenziale libera	200	euro/mq	di Su propria
Capoluogo residenza universitaria	50	euro/mq	di Su propria
Capoluogo terziario	100	euro/mq	di St
Capoluogo terziario (ipercoop)	150	euro/mq	di St
Frangia residenziale	150	euro/mq	di Su propria
Frangia terziario	100	euro/mq	di St
Frangia produttivo	50	euro/mq	di St
Forese residenziale	100	euro/mq	di Su propria
Forese ristrutturazione (da prod. Ares.)	30	euro/mq	di St
Forese terziario/ricettivo	50	euro/mq	di St
Forese produttivo nuovo	30	euro/mq	di St
Litorale residenziale (Punta Marina, Lido Adriano)	300	euro/mq	di Su propria
Litorale residenziale (Casalborsetti e Lidi sud)	200	euro/mq	di Su propria
Litorale ricettivo	50	euro/mq	di Su propria
U2 (a eventuale scomputo)	56	euro/mq	di Su tot.

## Orientamenti e strategie del Quadro strategico nazionale 2007-2013

Carmela Giannino\*

Il Quadro Strategico Nazionale (Qsn), previsto del Rg Ce 1083/2006 art. 27 sui fondi strutturali europei, è il documento di orientamento strategico che l'Italia ha presentato alla Commissione Europea in attuazione della politica di coesione comunitaria.

La sua definizione rappresenta il risultato di una intensa e prolungata consultazione del partenariato istituzionale ed economico sociale, attraverso l'istituzione di specifici tavoli e gruppi sulle priorità del Qsn e con il coordinamento del Dps, al fine di definire gli obiettivi, le priorità e le regole della politica regionale di sviluppo.

### La precedente programmazione?

Prima d'ora per dare attuazione alla politica di coesione comunitaria e quindi per realizzare gli obiettivi strategici per lo sviluppo e la competitività del nostro Paese si predisponava un Quadro strategico nazionale il cui bacino finanziario era costituito solo dalle risorse dei Fondi strutturali comunitari che, come noto, rappresentavano possibilità di impegno finanziario settennale. Mentre, dall'altro lato, il Fondo nazionale per le aree sottoutilizzate Fas "viaggiava" su altri binari: vale a dire con procedure proprie e una possibilità di impegno finanziario pari a tre anni. In questo modo lo Stato e le Regioni per realizzare i propri obiettivi (investimenti infrastrutturali, ambientali, nell'ambito della ricerca, della formazione, dell'istruzione), avevano non solo due canali di programmazione diversi ma anche tempi diversi. Per fare un esempio

concreto, se una Regione voleva realizzare una strada che richiedeva 7 anni per essere costruita e ipotizzava di averne una parte in quota fondi strutturali e una parte in quota Fas, si poteva imbattere, come è accaduto nella maggioranza dei casi, in difficoltà perché la parte di risorse in quota comunitaria seppure con una percentuale di cofinanziamento nazionale era supportata da un impegno finanziario certo per 7 anni; mentre la parte di risorse in quota Fas poteva contare su un impegno finanziario certo per soli 3 anni.

### La nuova politica regionale di sviluppo

Stato centrale e Regioni in Italia hanno deciso di dare seguito alla riforma della politica di coesione comunitaria, unificando la programmazione della politica regionale comunitaria con quella della politica regionale nazionale Fas. Per la prima volta si potrà contare, congiuntamente, sia di risorse dei fondi strutturali e del relativo cofinanziamento nazionale, sia di risorse del fondo aree sottoutilizzate Fas. Stabilire che gli obiettivi strategici nazionali vengono realizzati *sia con i fondi strutturali comunitari settennali, sia con il Fas anch'esso settennale, grazie alla novità introdotta con la Finanziaria 2007*, significa dare certezza alla programmazione attraverso la pluriennalità della dotazione finanziaria, alla quale potrà corrispondere una più tempestiva ed efficiente programmazione degli interventi. Il Quadro strategico nazionale 2007-

2013 si presenta, quindi, come una sorta di Dpef che orienta in modo unitario le politiche delle amministrazioni centrali e regionali per lo sviluppo territoriale.

### La dotazione finanziaria

Il Quadro Strategico nazionale 2007-2013 avrà a disposizione circa 122 mld di euro, di questi al mezzogiorno sarà dedicato l'85% dei fondi nazionali destinati alla politica regionale pari a circa 100 mld di euro. Le regioni italiane interessate al regime transitorio sono la Basilicata, con circa 0,4 mld di euro, in uscita per effetto statistico *phasing out* dall'obiettivo "Convergenza" ex Obiettivo 1, e la Sardegna, con circa 0,9 mld di euro, che passa dall'obiettivo 1, di cui faceva parte nella programmazione 2000-06, al nuovo obiettivo 2 "Competitività e occupazione" *phasing in*.

Il riparto programmatico delle risorse destinate agli investimenti nel sud segna una svolta innovativa rispetto al periodo 2000-06, puntando sulla valorizzazione delle risorse umane (dal 4,8 al 9% ed, in particolare per l'istruzione dall'1 al 5%), sulla ricerca e l'innovazione per la competitività (dal 9 al 14%); sull'uso sostenibile delle risorse ambientali (dal 10 al 16%); sulla salute, sull'inclusione sociale e i servizi per la qualità della vita (dal 3 al 9%); sulla competitività e l'attrattività delle città e dei sistemi urbani (dal 2,6 al 7,2%); sulla valorizzazione delle risorse naturali culturali e per il turismo (da 8 a 9%).

	Totale risorse finanziarie in mld di euro *	Fondo aree sottoutilizzate in mld di euro **	Fondi strutturali in mld di euro
Italia	122,7	64,4	28,8
nel mezzogiorno***	101,4	54,7	23,0

\* comprende anche una stima di massima del cofinanziamento nazionale che è pari circa alla percentuale dei FS;

\*\* il FAS fa riferimento alla Legge finanziaria 2007;

\*\*\* nel Mezzogiorno sono incluse anche le Regioni dell'area che partecipano all'Obiettivo Comunitario "Competitività regionale e occupazione", ovvero Abruzzo, Molise e Sardegna in regime di sostegno transitorio

OSN 2007-2013 Dotazione indicativa per obiettivo in mld di euro	
Convergenza	21.640.425.294
Competitività	6.324.890.095
Cooperazione	846.453.517
Totale Fondi strutturali	28.811.768.906

### Le fasi di attuazione e modalità attuative

Con l'approvazione da parte del Cipe e, previo parere favorevole della Conferenza Unificata, dic. 2006, si è chiuso il processo naturale di definizione del Quadro strategico nazionale Qsn per la politica regionale di sviluppo 2007-2013. Dopo la sua trasmissione alla Commissione si apre ora la fase del dialogo prevista dai regolamenti comunitari, per assicurare un approccio comune, Stato membro-CE, alla programmazione 2007-2013. In tal modo viene spianata la strada per l'avvio della nuova generazione di programmi operativi, dopo il loro invio alla Commissione previsto *entro marzo 2007* e la loro successiva approvazione, che secondo la tempistica prevista dal regolamento generale dei fondi strutturali, dovrà avvenire entro 4 mesi dalla presentazione ufficiale.

La strategia del quadro è articolata in *quattro macro obiettivi*:

1. sviluppare i circuiti della conoscenza;
  2. accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori;
  3. potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza;
  4. internazionalizzare e modernizzare l'economia, la società e le amministrazioni;
- coniugati in *10 priorità* tematiche incentrate su obiettivi di produttività, competitività ed innovazione, che

saranno articolate con intensità e modalità differenziate fra le due macro-aree geografiche, Centro Nord e Mezzogiorno e fra gli obiettivi comunitari di riferimento, "Convergenza", "Competitività regionale e occupazione"; "Cooperazione territoriale".

Il quadro sarà attuato attraverso *Programmi operativi regionali Por* e nelle regioni dell'Ob. Convergenza (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia), anche attraverso cinque Programmi operativi nazionali Pon Fesr, tre Pon Fse e due Programmi operativi interregionali Poi con il contributo del Fesr.

### La nuova governance

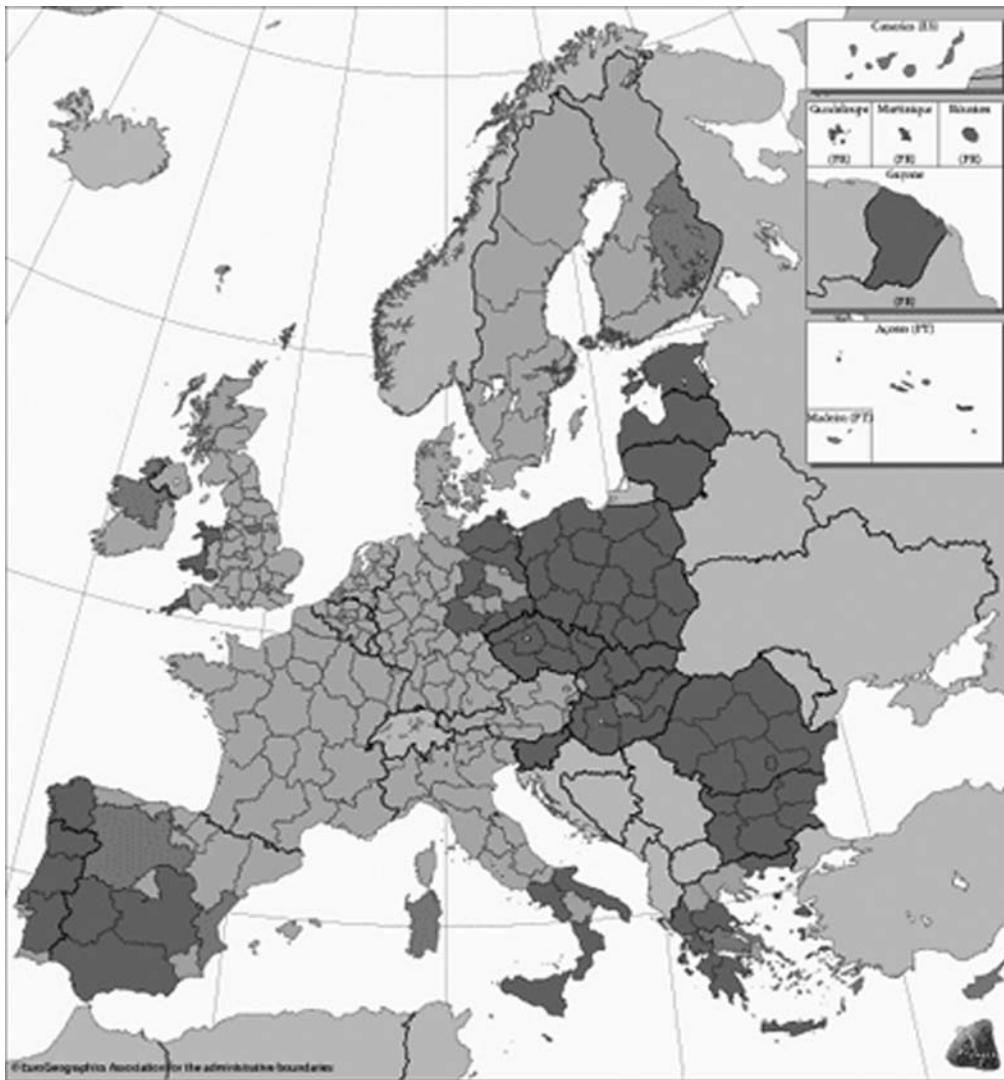
La strategia della politica regionale unitaria, le priorità e gli obiettivi

generali e specifici in cui si articola a livello territoriale e/o settoriale, secondo criteri di condivisione e proporzionalità, sono attuati e conseguiti sulla base di un processo di programmazione articolato in tre livelli di attuazione da adottare e attivare progressivamente nel corso del primo anno di programmazione:

a. *il livello di programmazione della strategia specifica* (territoriale e/o settoriale) della politica regionale unitaria, cui è associata, per ogni Amministrazione centrale e regionale che partecipa al processo, la definizione delle modalità con cui si concorre agli obiettivi generali di tale politica e l'individuazione e indicazione delle priorità del Quadro al cui conseguimento concorrono: i fondi comunitari (in modo che i singoli Programmi

Mezzogiorno - Ripartizione programmatica tra le Priorità del QSN delle nuove risorse della politica regionale per il 2007-2013

Priorità del Quadro Strategico Nazionale		Allocazione programmatica delle risorse della politica regionale nazionale e comunitaria (valori percentuali al netto della Riserva)
1	Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane <i>di cui: programma comune sull'istruzione</i>	9,0 5,0
2	Promozione, valorizzazione e diffusione della Ricerca dell'innovazione per la competitività	14,0
3	Uso sostenibile e efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo <i>di cui: progetti interregionali per l'energia rinnovabile e risparmio energetico</i>	15,8 2,8
4	Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale <i>di cui: programma comune sulla sicurezza</i>	8,8 1,4
5	Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività dello sviluppo <i>di cui: progetti interregionali su attrattori culturali, naturali e turismo</i>	9,0 2,3
6	Reti e collegamenti per la mobilità	17,0
7	Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	16,0
8	Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani	7,2
9	Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse	1,2
10	Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali e efficaci	2,0
Totale (al netto della Riserva)		100



La nuova programmazione 2007-2013

Immagine tratta da: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/atlas2007/fiche\\_index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche_index_en.htm)

operativi siano distinguibili e al livello di dettaglio richiesto dai relativi regolamenti) e le altre risorse della politica regionale di coesione unitaria (esplicitando la destinazione programmatica delle risorse Fas);

b. *il livello della condivisione istituzionale delle priorità, degli obiettivi, degli strumenti e delle responsabilità nell'ambito dell'Intesa Istituzionale di Programma* che definisce:

1. le priorità da conseguire in ambito di cooperazione istituzionale Stato-Regione e/o fra più Regioni;
2. le modalità e le regole di cooperazione istituzionale;
3. le specifiche responsabilità attuative;
4. i conseguenti strumenti di attuazione della politica regionale unitaria;

c. *il livello dell'attuazione* e quindi degli specifici strumenti con cui la strategia di politica regionale unitaria si realizza.

I principi della *governance multilivello* cui è ispirata tale politica richiedono quindi una notevole attività di coordinamento che deve dispiegarsi a tutti i livelli coinvolti nella programmazione e gestione degli interventi.

Accanto alla individuazione delle amministrazioni capofila per fondo rispettivamente Ministero dello sviluppo economico – Dps per il Fesr e Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale per l'Fse e alla identificazione delle Autorità di gestione e Autorità di certificazione dei singoli programmi operativi, *la delibera Cipe di attuazione del Quadro*

indicherà le modalità di coordinamento in grado di adottare soluzioni efficaci per sostenere l'integrazione tra soggetti, risorse e strumenti, richiesta dalla politica regionale unitaria.

### **Le regole di attuazione della politica di coesione 2007-2013**

Il regolamento Ce 1828/06 - pubblicato sulla Guce L 371/2006 - rappresenta l'ultimo tassello della politica regionale e di coesione dell'Unione Europea per il periodo di programmazione 2007/2013, il cui elemento centrale è rappresentato dal regolamento Ce 1083/06, norma rispetto alla quale il regolamento 1828/06 si pone quale indispensabile strumento di attuazione.

#### **Bibliografia:**

*QSN per la politica regionale di sviluppo 2007-2013 - Dicembre 2006; Nota di sintesi del QSN; Allegato 1. La politica regionale nazionale del FAS; Allegato 2. Indicatori e Target; Su <http://www.dps.tesoro.it/qsn/qsn.asp>*

## Housing sociale a Bologna

Bruno Alampi\*

Il sistema degli Enti locali dell'Area Metropolitana Bolognese si è posto il problema di trovare forme di intervento maggiormente caratterizzate ed incisive nella ridefinizione del ruolo delle politiche pubbliche del settore abitativo partendo dalle due principali questioni sul tavolo nel nostro paese, che sono rappresentate dalla forte diminuzione del flusso di finanziamento statale avvenuto con la cessazione della Gescal e dall'alta percentuale di famiglie (il 70-75 %) che vive nella casa di cui è proprietaria.

La combinazione di questi due fattori produce come effetto il fatto che la mancanza di abitazioni in affitto a prezzi sostenibili dalle famiglie medie rappresenti, oltre ad una situazione crescente di sofferenza e di insicurezza nelle persone che non riescono a programmare e progettare i propri percorsi di vita, un vero e proprio fattore limitante per lo sviluppo economico delle imprese e dei territori.

Ad aggravare questa situazione, il progressivo indebolimento economico del ceto medio ha allargato a fasce di popolazione più ampie il disagio abitativo prima rappresentato solo dalle categorie più marginali. E' quella che gli analisti hanno definito "*fascia grigia*", che ha caratteristiche difficili da parametrare in assoluto in quanto spesso la differenza non è reddituale ma è rappresentata dall'abitare o meno in una casa in proprietà. Tale "*fascia grigia*", in genere possiede una capacità di spesa non trascurabile che non consente di equipararla alle "fasce sociali" tradizionali e per questo,

secondo l'attuale schema di intervento, è esclusa dalle graduatorie ERP ma nello stesso tempo non riesce a sostenere i canoni di locazione del mercato libero né ad acquistare un alloggio in proprietà.

Partendo da queste considerazioni analitiche di base, la modalità pratica adottata dagli Enti locali bolognesi per affrontare il problema e trovare soluzioni condivise è stata quella di dotarsi di un organismo finalizzato a coordinare le politiche territoriali che avvengono sul territorio provinciale da parte della Conferenza metropolitana dei Sindaci, denominato *Comitato interistituzionale per l'elaborazione condivisa dei Psc*. Ciò partendo dalla considerazione che le politiche abitative sono in primo luogo un problema di pianificazione territoriale ed urbanistica, in riferimento all'equilibrio complessivo tra le diverse funzioni che devono essere contenute all'interno delle nostre città.

Il comitato, in riferimento a questo tema, si è posto l'obiettivo strategico di realizzare uno stock di nuovi alloggi di edilizia sociale - denominata "*non convenzionale*"<sup>1</sup> - da realizzare nel territorio provinciale nell'arco "dei prossimi due mandati amministrativi" per un ammontare complessivo di 5.000 alloggi. Ciò in quanto saranno i nuovi Piani Strutturali redatti dai Comuni e dalle Associazioni intercomunali<sup>2</sup> che potranno sviluppare in pieno le strategie individuate per raggiungere questo risultato e che sono rappresentate dalla perequazione urbanistica e dalla negoziazione coniugate dalla nozione di

edilizia sociale come dotazione territoriale aggiuntiva a quelle di legge.

I tempi di attuazione di questo obiettivo strategico non hanno fatto perdere di vista da un lato la situazione contingente e dall'altro le molteplici sfaccettature che la problematica presenta sul territorio, in riferimento anzitutto alla diversa articolazione dei fabbisogni e per fare questo è stato adottato un sistema di strategie articolate sul medio, breve e lungo periodo attraverso il quale definire le nuove modalità dell'intervento pubblico mettendo al primo posto tre principali caratteristiche:

- aumento dell'offerta di alloggi pubblici e privati in affitto a canone concordato ai sensi della Legge 431/98;
- possibilità di coinvolgere tutti i soggetti (pubblici, privati e privato sociale) che offrano la disponibilità a fornire il proprio contributo in un clima di reciproca collaborazione con il sistema degli Enti pubblici;
- implementazione di programmi e di progetti che abbiano caratteristica di forte innovazione riguardo agli aspetti finanziari.

Di questo programma strategico che dovrà necessariamente confrontarsi con le modifiche normative che il governo ha in corso di definizione pare utile illustrare di seguito due diverse iniziative che hanno il pregio di essere state implementate con gli strumenti attualmente disponibili: la prima ha il vantaggio di facilitare l'utilizzo di risorse esistenti indirizzandolo verso le finalità pubbliche ed è "*l'Agenzia metropolitana per l'affitto*"; la seconda

rappresenta una felice sperimentazione di collaborazione tra Enti pubblici e privato sociale ed è il *“Programma di realizzazione di alloggi a canone contenuto con il contributo della Fondazione Cassa di Risparmio in Bologna”*.

### **L’Agenzia metropolitana per l’affitto**

Il progetto nasce dall’esigenza di incentivare il mercato delle locazioni, agevolando l’incontro tra domanda e offerta ed utilizzando gli strumenti normativi esistenti per favorire l’accesso alla locazione a canone concordato delle famiglie che hanno redditi intermedi garantendo comunque gli interessi della proprietà immobiliare.

La forma societaria scelta per mantenere l’autonomia finanziaria ed operativa rispetto ai soggetti aderenti è quella dell’Associazione, che si è costituita il 22 gennaio 2007 ed i cui soci fondatori sono Provincia e Comune di Bologna, i Comuni dell’area metropolitana, l’Azienda Casa Emilia-Romagna della Provincia di Bologna oltre alle associazioni dei proprietari immobiliari, ai sindacati degli inquilini ed alle associazioni imprenditoriali.

Il sistema di garanzie per la proprietà immobiliare fanno riferimento principalmente all’istituzione di un fondo, finanziato dalle Fondazioni bancarie ed alimentato con una quota pari al 3 % del canone di locazione, che permettono di:

- percepire un canone di locazione senza correre rischi di morosità;
- avere riconsegnato l’immobile nello stato originario, fatta salva la normale vetustà;
- avere la possibilità della tutela legale in caso di controversie;
- affidare la completa gestione del contratto, dalla predisposizione fino al rilascio dell’immobile, all’Agenzia, con una minimizzazione dei costi amministrativi e degli adempimenti burocratici;
- godere delle agevolazioni fiscali legate al canone concordato.

In cambio di queste garanzie viene chiesto ai proprietari che metteranno a disposizione dell’Agenzia i propri immobili di darli in locazione a famiglie selezionate seguendo liste di priorità che i Comuni redigeranno attraverso

so bandi pubblici nei quali verranno privilegiati i fabbisogni riscontrati a livello locale, mantenendo un rapporto massimo di incidenza del canone di locazione sul reddito del 30 %.

Facendo una valutazione di massima del processo virtuoso che si potrà attivare è realistico stimare entro il migliaio il numero di alloggi (privati e pubblici di proprietà degli Enti locali, delle ex Ipab e dell’Acer) che l’Agenzia riuscirà a gestire entro i primi tre anni di attività, che sarà svolta attraverso un monitoraggio continuo dei risultati d’esercizio.

Superata questa soglia sarà possibile erogare servizi di maggiore dettaglio quali:

- la possibilità di far ripristinare alloggi non abitabili all’Agenzia e di ammortizzare tali spese mediante i canoni di affitto,
- di sostenere finanziariamente le spese di accesso all’alloggio da parte degli inquilini,
- di consentire a proprietari anziani non autosufficienti la possibilità di cambiare il proprio alloggio non più adeguato con uno messo a disposizione dell’Agenzia con caratteristiche compatibili alle sue condizioni.

Nel frattempo si stanno avviando le modalità di definizione gestionale per progetti mirati a specifiche categorie di utenti come ad esempio i lavoratori provenienti da fuori regione e gli studenti fuori sede.

### **Il Programma di alloggi a canone contenuto**

La Provincia di Bologna ha promosso la sottoscrizione di due Accordi di Programma con i Comuni della provincia, la Fondazione Cassa di Risparmio in Bologna e l’Acer di Bologna, finalizzato alla realizzazione di alloggi da destinare alla locazione permanente a canone contenuto al fine di attuare un intervento qualificato nel settore abitativo per dare una risposta concreta alle famiglie che si trovano in grave difficoltà economica a causa degli alti costi dei canoni di affitto del libero mercato dell’area bolognese e delle difficoltà di accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica dei comuni del territorio. Lo schema di funzionamento

dell’Accordo si articola nel seguente modo:

- il comune interessato dall’intervento mette a disposizione un’area edificabile di proprietà e ne realizza le urbanizzazioni;
- la Fondazione eroga un finanziamento a fondo perduto pari a circa il 20 % del costo di costruzione e si fa garante nei confronti della Cassa di Risparmio in Bologna riguardo all’erogazione di un prestito a tasso agevolato;
- l’Acer è titolare del prestito bancario, attuatore del progetto ed introita i proventi dei canoni di locazione per il periodo di tempo utile ad ammortizzare i costi di costruzione;
- gli inquilini vengono selezionati con procedure ad evidenza pubblica sulla base del reddito e sulla capacità a pagare un canone concordato;
- alla fine dell’ammortamento dei costi, gli alloggi diventano di proprietà del Comune.

L’Accordo è in avanzata fase di attuazione e sono già stati realizzati e consegnati un numero di alloggi pari a circa la metà di quelli complessivi (che sono 240) oltre ad avere una programmazione articolata per quelli in corso di realizzazione, ma l’elemento più importante riguarda la messa a punto di un modello di intervento pubblico/privato sociale che sta dando importanti risultati e che pare utile replicare utilizzando le modalità attuative già collaudate.

Infatti, nel panorama nazionale degli interventi delle Fondazioni bancarie che riguardano l’housing sociale<sup>3</sup>, l’iniziativa in oggetto si è caratterizzata come particolarmente incisiva riguardo alla partnership pubblico/privato-sociale rispetto alle seguenti principali questioni:

- la Fondazione Cassa di Risparmio in Bologna ha già impegnato ad oggi su questo progetto 2,5 milioni di euro;
- gli immobili realizzati diventeranno di proprietà delle amministrazioni comunali dopo l’ammortamento dei costi;
- il coinvolgimento diretto dell’Acer di Bologna, azienda di proprietà dei Comuni e della Provincia e che ne gestisce i patrimoni immobiliari;
- il processo virtuoso che ha portato un sensibile abbattimento dei costi ed

ha permesso che in una realtà in cui il costo di costruzione si aggira intorno ai 1.200 - 1.300 euro/mq. si è riusciti ad appaltare lavori a meno di 900 euro/mq. (prezzi 2006) e prezzi di costruzione medi degli alloggi di 55.000 euro.

Più che le quantità messe in gioco, che in ogni caso non si sarebbero potute realizzare in altro modo, il vero valore aggiunto di questa sperimentazione è rappresentato proprio da questo processo virtuoso che da un lato dimostra che è possibile costruire a costi inferiori a quelli di mercato mantenendo gli stessi standard di sicurezza e con qualità apprezzabile, nel coinvolgimento attivo dell'Acer con un ruolo che va oltre la gestione dei patrimoni immobiliari dei Comuni oltre che dal contributo della Fondazione che ha rappresentato il vero e proprio impulso che ne ha permesso l'implementazione.

\* *Responsabile Politiche abitative della Provincia di Bologna.*

#### Note

1. per distinguerla dalla tradizionale edilizia residenziale pubblica.
2. Il Ptcp della Provincia di Bologna prevede, infatti, nelle Disposizioni attuative (art. 15.3) la "Promozione della formazione dei Piani Strutturali Comunali in forma associata".
3. Si fa riferimento principalmente a quelle presentate ad Urbanpromo 2006 ed alla rassegna fatta nel numero di Urbanistica Informazioni n. 209 del settembre-ottobre 2006.

## Il distretto culturale di Faenza

*Cecilia Conti\**

In un contesto di crescente competitività, il confronto su base locale per attrarre risorse umane ed economiche è sempre più centrato sull'integrazione tra economia, qualità della vita, offerta culturale e coinvolgimento delle componenti sociali

Tra gli anni '80 e gli anni '90 si diffonde con sempre più forza l'idea che il miglioramento dell'immagine della città, lo sviluppo economico locale, l'integrazione sociale, l'aumento della qualità della vita, l'internazionalizzazione, il richiamo di investimenti e talenti si realizzano attraverso la riqualificazione urbana e culturale. Si moltiplicano, in Paesi quali la Germania e l'Inghilterra, i casi in cui la programmazione culturale e la costruzione di infrastrutture per la cultura diventano parte di un progetto più ampio. Così l'amministrazione comunale di Francoforte ha definito una strategia di pianificazione urbana, prevedendo la creazione di un vero e proprio quartiere dei musei. Liverpool ha attribuito un ruolo di primo piano alla cultura per la riqualificazione di aree industriali dismesse e socialmente degradate, attraverso il recupero dell'Albert Dock. Glasgow ha intrapreso la stessa strada, ottenendo notevoli risultati anche in virtù di un'intensa campagna pubblicitaria e della nomina a Capitale Europea della Cultura nel 1990. Stavanger, Capitale della cultura europea nel 2008, ha avviato a partire

dal 2004 un piano di comunicazione e di fundraising per lo sviluppo di una cultura sostenibile e ha creato un fondo che, grazie alle risorse raccolte, si occuperà di garantire alla città benefici di lungo periodo. Siviglia ha incluso all'interno del "Plan Estratégico Sevilla 2010", centrato sulla capacità di innovazione, sulla competitività del tessuto produttivo e su nuove forme di gestione capaci di raccogliere consenso e attivare partnership, un piano strategico specificamente dedicato alla cultura.

Questi sono solo alcuni esempi di come la cultura possa rappresentare una vera e propria forma di welfare per i cittadini, spingendo questi ultimi a riscoprire la propria città, a dare voce ai propri bisogni, a partecipare ai processi di pianificazione locale, a cogliere tutte le opportunità offerte dal centro urbano. Non solo. In un contesto di crescente competitività, si determina con forza un confronto su base locale sempre più centrato sul coordinamento e sull'integrazione tra performance economiche, qualità della vita, offerta culturale e coinvolgimento delle componenti sociali, per attrarre risorse umane ed economiche e per attivare network con altre realtà a livello nazionale e internazionale.

Le città divengono così protagoniste del recupero delle caratteristiche fondamentali del patrimonio locale e sono chiamate dalla normativa comunitaria, nazionale e regionale a riconsiderare l'esercizio concreto di attività di interesse generale non solo per quanto concerne i rapporti tra livelli istituzio-



nali, ma anche per gli accordi tra pubblico e privato.

È proprio la creazione di sinergie tra il settore produttivo, formativo e culturale ciò a cui tende la città di Faenza, secondo la teoria del distretto culturale evoluto. Con tale espressione Pier Luigi Sacco<sup>1</sup> indica un approccio di sviluppo locale in cui la correlazione tra cultura, nell'accezione più ampia del termine, e territorio risulta motore propulsivo per la creazione di un sistema integrato di attori. Le dinamiche dell'economia dell'innovazione e della conoscenza richiedono, infatti, forme nuove di networking territoriale, nelle quali al tradizionale schema distrettuale monofiliara si sostituisce un forma di integrazione orizzontale, in cui il tessuto connettivo è rappresentato dalla cultura. Il comune di Faenza accoglie questo modello e dall'ambizione condivisa da enti pubblici e da soggetti privati di fare della città romagnola un centro di produzione culturale innovativo e competitivo è nato il progetto del "distretto culturale evoluto di Faenza". Sono alcune associazioni culturali cittadine a sensibilizzare per prime la pubblica amministrazione, attraverso la proposta di realizzare un centro culturale polifunzionale, il Laboratorio Cultura. Questo diviene il punto di partenza per la creazione di un tavolo di lavoro, a cui partecipano la pubblica amministrazione, le associazioni del Laboratorio Cultura e goodwill<sup>2</sup>, come consulente esterno, creando così un continuo scambio di idee, un'integrazione di ruoli e di know how differenti, una comune valutazione delle priorità e degli obiettivi da perseguire. Tutto questo avviene sotto la riconosciuta governance della pubblica amministrazione, per garantire ai cittadini la trasparenza delle azioni intraprese, il rispetto dei tempi e la coerenza con i bisogni e le risorse del territorio. Lo studio di fattibilità porta alla definizione di un piano strategico articolato su un arco temporale triennale, che vede nel 2008, anno delle manifestazioni torricelliane, il momento di consolidamento delle sinergie tra il settore culturale, formativo e produttivo, dopo un biennio dedicato alla condivisione e al coordinamento delle linee di sviluppo del progetto. In parti-

colare, lo studio approfondisce le politiche culturali del Comune e individua associazioni e istituzioni che a vario titolo contribuiscono a formare l'offerta culturale della città, indaga gli aspetti economici e demografici più rilevanti dell'area di riferimento, descrive, attraverso un benchmark internazionale dei casi in cui la cultura rappresenta il volano per lo sviluppo del territorio.

Le considerazioni emerse conducono all'individuazione di quattro linee strategiche, fra loro legate dall'eccellenza che caratterizza la città in ambito culturale, economico e formativo: la ceramica.

Le linee strategiche sono identità culturale, riconversione innovativa, formazione, immagine della città, e per ciascuna vengono individuati uno o più "progetti chiave".

In particolare, la prima linea strategica, che considera la relazione tra cultura e cittadini determinante per lo sviluppo dell'identità, del senso di appartenenza e della coesione sociale, propone la realizzazione di un centro culturale polifunzionale, secondo quanto elaborato dal "Laboratorio Cultura", di uno spazio non profit dedicato all'arte contemporanea, sul modello delle kunsthalle tedesche, e di un festival dell'arte contemporanea<sup>3</sup>.

La linea "riconversione innovativa", per rinnovare in chiave creativa l'illustre tradizione ceramica della città e per sostenere l'imprenditorialità giovanile, identifica nel "Parco delle Arti e delle Scienze E. Torricelli" il punto di incontro tra ricerca, formazione e sistema produttivo.

La "formazione" consolida nella Cittadella della Cultura, spazio destinato dalla pubblica amministrazione ai corsi universitari, il programma formativo della città, dotandolo di una propria specificità e ponendolo in relazione con altri istituti di formazione a livello nazionale e internazionale.

La linea "immagine della città" rappresenta il comune denominatore delle altre tre linee strategiche e propone la realizzazione del brand Faenza.

Il piano strategico è stato protagonista del convegno internazionale "Motod'idee. Faenza verso il distretto culturale evoluto", svoltosi lo scorso

ottobre con l'intento non tanto di rappresentare un punto di arrivo, quanto di aprire un confronto tra l'amministrazione locale, le istituzioni culturali, l'associazionismo cittadino, gli imprenditori, i cittadini, gli studiosi e gli esperti internazionali, chiamati a condividere idee, competenze ed esperienze tra loro diverse. Il dibattito si è articolato in quattro sessioni, ciascuna dedicata ad una linea strategica, con l'intervento degli attori locali e di esperti internazionali e la presentazione di casi di eccellenza: Hannes Leopoldseeder, co-fondatore di Ars Electronica (Linz, Austria), per la linea strategica dell'identità culturale, Maria Säterström, Vice Amministratore Delegato dell'Ideon Science Park (Lund, Svezia), per la linea strategica della riconversione innovativa, Simon Roodhouse, docente di Creative Industries presso la University of Arts London e autore del libro "Cultural Quarters, Principles and Practice", per la linea strategica formazione, Riccardo Marini, City Design Leader del City Council di Edimburgo, per la linea strategica immagine del territorio. Tutta la città ha partecipato al convegno, anche grazie all'organizzazione da parte di associazioni e istituzioni di una serie di eventi collaterali, a testimonianza della vivacità culturale del territorio.

Il convegno "Motod'idee, Faenza verso il distretto culturale evoluto" ha permesso di testare le capacità di interazione e di partecipazione degli attori del territorio. L'intersezione tra le linee strategiche e la comunicazione orientata al coinvolgimento hanno fatto emergere già in questa prima fase di presentazione del progetto la vision verso la quale si intende andare: mettere al centro la cultura e permettere ai giovani di essere protagonisti della costruzione del futuro della città. Nei primi mesi del 2007 la Pubblica Amministrazione ha avviato la fase operativa del progetto. A tale scopo sono stati costituiti quattro gruppi di lavoro ristretti, costituiti dal Comune, dalle associazioni culturali, dall'ISIA - Istituto Superiore per le Industrie Artistiche - e da goodwill. Ai gruppi è affidata l'implementazione delle linee strategiche, la definizione del piano di

azioni e dei tempi, la convocazione di gruppi allargati per lo sviluppo condiviso e partecipato dei progetti. I quattro gruppi si occuperanno rispettivamente del centro culturale polifunzionale, del festival dell'arte contemporanea e di due progetti trasversali al piano del distretto culturale evoluto: il primo riguarda l'organizzazione di incontri periodici con i giovani, il secondo prevede l'implementazione e la cura dei contenuti del sito [www.motodidee.org](http://www.motodidee.org), nato in occasione del convegno.

La cultura diviene per Faenza la "piattaforma di innovazione dell'intera società" per uno sviluppo partecipato del territorio, che propone, a partire dall'integrazione delle punte di eccellenza della città, la generazione di nuove idee e la realizzazione di nuovi progetti. Per fare ciò, il distretto culturale evoluto, tramite la valorizzazione dell'identità culturale della città, la coesione sociale, la riconversione creativa del sistema produttivo, il rafforzamento dell'offerta formativa, aiuta i cittadini a ripensare se stessi in relazione ai cambiamenti sociali, culturali ed economici che i centri urbani di piccole e medie dimensioni sono chiamati ad accogliere e ad affrontare con strategie sostenibili e innovative, attraverso la partecipazione di tutte le componenti locali.

\* Cecilia Conti è project manager di goodwill.

#### Note

1. Pier Luigi Sacco è pro rettore alla Comunicazione e all'Editoria dell'Università IUAV di Venezia e direttore scientifico di goodwill ([www.good-will.it](http://www.good-will.it)); è direttore scientifico del progetto "Faenza verso il distretto culturale evoluto".

2. goodwill ([www.good-will.it](http://www.good-will.it)) è uno studio di consulenza strategica per il fundraising, la corporate e private philanthropy, la comunicazione fundraising oriented, la progettazione del territorio secondo il modello del distretto culturale evoluto.

3. Il festival dell'arte contemporanea "Presente continuo/Present continuous" si svolgerà a maggio 2008 e sarà anticipato da un convegno previsto per ottobre 2007. Il Comitato scientifico del festival è composto da Carlos Basualdo, Angela Vettese e Pier Luigi Sacco, direttore scientifico del progetto "Faenza verso il distretto culturale".

## Per una politica del paesaggio toscano

Luciano Piazza\*

Le politiche del paesaggio<sup>1</sup> costituiscono uno dei maggiori impegni della governance territoriale e, come tali, presuppongono una partecipazione corale delle comunità locali. Esse richiedono tuttavia risposte preliminari condivise, di carattere politico e culturale, a questioni sostanziali che risultano troppo spesso rimosse. Facendo riferimento alle politiche proposte dalla Convenzione europea del Paesaggio queste questioni possono essere così richiamate:

- Le politiche di salvaguardia<sup>2</sup> presuppongono *azioni di conservazione e di mantenimento* dei paesaggi di particolare valore, che proprio per questo sono considerati *patrimonio* della collettività. Ebbene, in presenza di paesaggi documentali, storicizzati e fortemente antropizzati come quelli toscani, che per conservare i propri caratteri storico-culturali necessitano di una continua manutenzione "fuori mercato", è forse inevitabile garantire un deciso supporto programmatico ed economico ai proprietari. Dovrebbe essere la collettività, in sostanza, e non il singolo, magari gravato da un vincolo, a farsi carico della conservazione di un *patrimonio*, che, se lasciato a se stesso, rischierebbe di perdere in poco tempo i propri caratteri peculiari e conseguentemente il proprio valore. Così inteso, il paesaggio diverrebbe una "emergenza" decontestualizzata, rispondente a interessi più ampi di quelli locali e non parteciperebbe a pieno titolo alle dinamiche territoriali. Dovrebbe esserne garantito un "utilizzo", insito nel concetto stesso di risorsa e di *patrimonio*,

ma solo se compatibile con le sue esigenze di *mantenimento* e di *conservazione*. Necessiterebbe pertanto di un supporto pubblico in termini programmatici, per favorirne l'inserimento in circuiti territoriali virtuosi, ma anche in termini economici, per garantirne una manutenzione continua nel tempo. Siffatte politiche di *salvaguardia* risultano più facilmente applicabili a "paesaggi circoscritti", ovvero a "componenti paesaggistiche" che, per persistenza nel tempo e ruolo territoriale acquisito, costituiscono ormai i capisaldi riconosciuti dell'identità locale. Più difficile, invece, è ipotizzare la sostenibilità economica e sociale di politiche di salvaguardia applicate a un progetto territoriale di "dimensioni regionali".

- Le politiche di gestione<sup>3</sup> presuppongono *di orientare e di armonizzare*, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, le inevitabili trasformazioni cui un paesaggio "vissuto" viene sottoposto in virtù dei *processi di sviluppo sociale, economico e ambientale*. Queste politiche dovrebbero caratterizzarsi per la loro capacità di *orientare* una evoluzione coerente, possibile solo a partire dal riconoscimento e dalla condivisione dei caratteri identitari del paesaggio, di quello che potremmo cioè definire il suo "codice genetico". Per non correre il rischio di approcci soggettivi e improvvisati, dovremmo dunque provare a decifrare questo codice, cominciando dalla individuazione delle "componenti" del paesaggio<sup>4</sup> nelle loro reciproche relazioni<sup>5</sup>, quale presupposto per comprenderne le "regole" di

costruzione nel corso del tempo. Ciò consentirebbe di riferirsi a quelle stesse "regole" per impostare politiche di evoluzione coerente, sulla base delle quali l'identità del paesaggio potrebbe rinnovarsi senza perdere di vista la sua natura profonda. Le inevitabili trasformazioni che interessano il paesaggio, compreso quello toscano così fortemente intriso di impronte storico-culturali, potrebbero così incorporare il patrimonio genetico, prefigurando al tempo stesso ulteriori stadi evolutivi, armonizzando, cioè, *le sue trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociali, economici ed ambientali*. Tutto questo richiede un forte impegno, politico e culturale, per definire metodi di lettura, di valutazione e di interpretazione del paesaggio, ad uso di quanti<sup>6</sup> ogni giorno vi operano senza disporre di adeguati strumenti operativi<sup>7</sup>. Di contro troppo spesso, nella nostra esperienza, prevale la tendenza a "non codificare", per paura di banalizzare e di inibire le capacità individuali di elaborazione. Così facendo, tuttavia, rischiamo di consentire azioni improvvisate, contraddittorie, affidate alle sensibilità individuali o, peggio, legate agli interessi di parte. Proprio il contrario di quanto richiederebbe, in Toscana, una buona gestione del paesaggio, costruito nei secoli attraverso processi coerenti di trasformazione, che, in maniera più o meno consapevole, facevano riferimento a un codice comune. Il paesaggio toscano, infatti, non è frutto della casualità, ma deriva dalla applicazione di regole precise, a volte codificate dalla manualistica, spesso derivate dall'esperienza, per lungo tempo indotte dal contesto sociale e dai rapporti di produzione.

- Le politiche di pianificazione<sup>8</sup> presuppongono *azioni lungimiranti, volte alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione di nuovi paesaggi* ed intervengono dove questi hanno perso le loro qualità originarie. Queste politiche dovrebbero dunque perseguire la creazione di una nuova qualità paesaggistica. Ma in cosa dovrebbe consistere questa nuova qualità?

Potremmo provare a definirla partendo dalla qualità ecologica, già condizione imprescindibile dei paesaggi "sani" di ogni epoca e presupposto fondativo del

"bel" paesaggio toscano, e dalla qualità sociale, condizione indispensabile per la saldatura con le attuali esigenze di vita e di lavoro, visto che il paesaggio è una "... *componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, ...*"<sup>9</sup>. Senza dimenticare però l'equilibrio, la misura, l'armonia, la bellezza, al pari della cultura, così presenti nell'esperienza toscana.

Una qualità paesaggistica, dunque, che tenga insieme natura, cultura, società, economia ed estetica, muovendosi nell'ottica dello sviluppo durevole. Se in passato esisteva un codice capace di coniugare tutti questi ingredienti, in funzione però di due sole grandi categorie sociali produttrici di paesaggio (i mezzadri e i "signori"), oggi, in una società ben più articolata e complessa, malgrado le norme e i vincoli che ci dovrebbero condizionare, non disponiamo di uno strumento così efficace: nella vasta pluralità di soggetti che agiscono sul territorio, infatti, ciascuno si muove a suo piacimento, sulla base di esigenze particolari, producendo paesaggi frammentati, casuali, incoerenti, privi di qualità.

Anche in questo caso, dunque, è necessario elaborare un nuovo codice fondativo, che, stante la diversità degli interessi in gioco, non potrà che essere condiviso e basato su regole chiare, nelle quali tutti possano riconoscersi, trovandovi soddisfazione per le proprie esigenze individuali.

Queste politiche, così come le questioni che sono ad esse sottese, vengono purtroppo ignorate quando il paesaggio diventa oggetto di scontro ideologico tra conservatori e innovatori.

Ciò rimuove il problema centrale, con cui invece è indispensabile confrontarsi e che può essere così riproposto: se il paesaggio è un palinsesto, risultato delle stratificazioni storiche delle relazioni tra uomo e natura; se nel paesaggio toscano le impronte antropiche più profonde sono quelle lasciate dai mezzadri e dai "signori", che hanno dato luogo a un ecomosaico unico in Italia, formato da macchie di bosco, oliveti, vigneti, seminativi, frutteti, pascoli, case coloniche, ville, dimore signorili, parchi, giardini, siepi, filari alberati e poi, ancora, terrazzamenti, ciglioni, acquadocci ...; se questo paesaggio è

stato costruito da soggetti sociali in condizioni sociali che oggi non esistono più; se il paesaggio, di contro, per essere vivo deve esprimere, a pieno titolo, anche le attuali condizioni di vita e di lavoro dell'uomo, le sue esigenze, i suoi desideri, il suo modo di pensare; se tutto questo è vero, come può un paesaggio ereditato da altre epoche, costruito per finalità (utilitaristiche e di *loisir*) completamente diverse da quelle attuali, conservare le sue caratteristiche e, al tempo stesso, essere funzionale alle esigenze di oggi? Dove sono i soggetti che possono riproporre, a grande scala, una utilizzazione produttiva dei terreni paragonabile a quella dei mezzadri? E dove sono i soggetti che possono introdurre elementi formali così raffinati come facevano i principi, con le loro dimore e con i loro giardini di delizia?

Oggi siamo di fronte a ben altri fenomeni sociali: con le aziende agrarie che allargano e rimodulano i terrazzamenti, ma che più spesso necessitano di spazi ampi per le lavorazioni meccanizzate ed eliminano le articolazioni morfologiche, le vecchie sistemazioni agrarie, il sistema dei campi chiusi, sostituendo le monoculture specializzate alle colture promiscue; con l'esercito degli agricoltori amatoriali, che esaspera il frazionamento fondiario, mescolando colture ortive a improbabili giardini della domenica; con l'invasione delle seconde case, degli agriturismo, delle strutture ricreative, che concepiscono l'agricoltura come ornamento e che si mostrano poco interessate alle sue finalità produttive; con le nuove attività escursionistiche, di ricerca e di protezione della natura, di per sé legittime, ma certamente diverse rispetto alle attività tradizionali della campagna.

Altre esigenze sociali dunque, ma anche nuovi fenomeni corrosivi, come la rendita fondiaria e la speculazione edilizia, particolarmente virulente in un territorio così ambito dai mercati internazionali. La prima, che vorrebbe "fermare" il paesaggio toscano, senza porsi concretamente il problema di come conservarlo, di chi dovrebbe conservarlo, con quali mezzi, per quali fini, e che, affermando di volerlo salvare, non lo riproduce, non lo attualizza.

za e, di conseguenza, rischia di perdere la qualità nel tempo. La seconda, che invece vorrebbe “consumare” il paesaggio toscano, soprattutto nei luoghi di pregio, e che, guidata da finalità di convenienza economica immediata, ne supera le capacità di carico, generando nuovi paesaggi volgari privi di senso estetico, ecologico e spesso funzionale.

È possibile allora conciliare la qualità di questo paesaggio “ereditato” dal passato con la complessità e la mutevolezza delle condizioni di oggi, evitando l'onere insopportabile, per ragioni economiche e sociali, di doverlo mantenere “artificialmente” in vita? L'alternativa è davvero tra la conservazione a tutti i costi e la trasformazione senza regole?

A questi interrogativi l'articolazione delle politiche (di *salvaguardia*, di *gestione*, di *pianificazione*) proposte dalla Convenzione Europea sembra rispondere efficacemente. Esse meritano tuttavia di essere esplicitate, a livello locale, nei presupposti e nelle modalità applicative, per conseguire piena efficacia e pregnanza operativa.

\*Inu Toscana.

Note

1. “Paesaggio: designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni”, Convenzione europea del paesaggio, articolo 1, Firenze 20 Ottobre 2000.
2. “Salvaguardia dei paesaggi: indica le azioni di conservazione e di mantenimento degli aspetti significativi o caratteristici di un paesaggio, giustificate dal suo valore di patrimonio derivante dalla sua configurazione naturale e/o dal tipo d'intervento umano”, idem
3. “Gestione dei paesaggi: indica le azioni volte, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, a garantire il governo del paesaggio al fine di orientare e di armonizzare le sue trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociali, economici ed ambientali”, idem
4. Fisiche, naturali, culturali, sociali, ecc.
5. Storiche, ecologico, formali, funzionali, ecc.
6. Amministratori locali, tecnici, imprenditori, ecc.
7. Strumenti culturali, disciplinari, normativi, ecc.
8. “Pianificazione dei paesaggi: indica le azioni fortemente lungimiranti, volte alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione di paesaggi”, idem
9. Convenzione europea del paesaggio, articolo 5, Firenze 20 Ottobre 2000.

## Riqualificazione del centro coloniale a Salvador Bahia

Elena Tarsi\*

“Toda a riqueza do baiano, em graça e civilização, toda a pobreza infinita, drama e magia nascem e estão presentes nessa antiga parte da cidade”  
Jorge Amado

Salvador rappresenta un importante riferimento in Brasile: con i suoi 450 anni di storia è una delle colonizzazioni urbane più antiche dell'America Latina. La densità storica e culturale le conferisce una forte identità nel processo di trasformazione contemporaneo. Creata nel 1549 per ordine della corona portoghese fu, fino al 1763, sede amministrativa della colonia, “luogo originario del Brasile composto d'Africa, pensato in Europa e localizzato in America.”<sup>1</sup> Centro del *Recôncavo*<sup>2</sup>, strutturata a partire della fine del secolo XVI dall'economia dello zucchero, la città presidiò la maggior rete urbana creata nelle Americhe dal potere coloniale europeo e divenne un centro di cultura, la cui arte religiosa e architettura lasciarono uno dei maggiori patrimoni barocchi fuori dall'Europa. Il centro storico entrò nel 1985 nelle liste dei luoghi dichiarati dall'Unesco *Patrimonio culturale dell'Umanità* come la “più brillante urbe delle colonie portoghesi d'oltremare”. L'enorme ricchezza che vi si concentrò soprattutto tra il 1650 e il 1800 fu legata allo sfruttamento indiscriminato delle risorse del territorio e della mano d'opera degli schiavi deportati dall'Africa. Salvador e il *Recôncavo*, durante la prima metà del secolo XVIII, furono infatti al centro del ciclo minerario, come mercato di schiavi e base di rac-

colta delle miniere del *Planalto* brasiliano. Ancora alla fine del XIX secolo la popolazione schiava oltrepassava molto il numero degli abitanti liberi.<sup>3</sup> La più grande città *negra*<sup>4</sup> fuori dall'Africa, raccoglie l'eredità della resistenza dei gruppi negri che organizzarono una complessa rete di istituzioni e comunità, la cui matrice marca profondamente il carattere e l'identità brasiliana.

Resistenza e memoria costituiscono una forte base di affermazione della cultura afro-discendente: dalla formazione di comunità di schiavi fuggiti<sup>5</sup>, attraverso la lotta per l'indipendenza e le insurrezioni urbane del secolo XIX fino alla battaglia, ancora in atto, per la democrazia razziale. “Le pietre del selciato sono nere come gli schiavi che vi si sedero, ma quando il sole di mezzogiorno brilla più intensamente, esse riflettono il colore del sangue”<sup>6</sup>: così Jorge Amado descrive il *Pelourinho* nel cui Largo venivano puniti pubblicamente gli schiavi ribelli.

Il *Pelourinho*, luogo di residenza dei proprietari terrieri del *Recôncavo* fino agli inizi del secolo passato, concentrò tutte le attività di controllo economico e amministrativo, la vita culturale e politica della città e si mantenne il centro quasi assoluto della città fino all'inizio degli anni Sessanta, quando si diede inizio ad una redistribuzione delle funzioni nelle aree vicino al centro, parallelamente alla creazione di un centro turistico nel quartiere *Barra*. In seguito le opere di infrastruttura viaria costruite a partire dalla fine degli anni Sessanta, alterarono completamente la capacità di circolazione di veicoli e persone in



forma tale che il centro storico rimase marginale rispetto ai processi più dinamici di trasformazione della struttura urbana. Vari organi pubblici furono progressivamente spostati dal centro, mentre una deliberata politica che favoriva gli investimenti distanti dall'area consolidata portò allo stiramento della maglia urbana e all'istallazione di nuovi centri d'affari, aree residenziali di alta qualità e grandi quartieri programmati in zone distanti.<sup>7</sup> È in questo periodo che il vecchio centro viene pian piano abbandonato economicamente e comincia a subire un rapido processo di svuotamento delle funzioni tradizionali,

degrado delle strutture e deterioramento della qualità urbana accompagnato dall'estrema povertà e marginalità della popolazione. Questa perdita del dinamismo del centro antico di Salvador coincide, sul piano nazionale con la ridefinizione della politica brasiliana di preservazione del patrimonio storico e culturale. Gli anni Settanta cercheranno, sul piano ideologico, una nozione ampia di patrimonio storico per la costruzione di una identità nazionale stimolata dal regime militare. Nel 1967 viene creata dal governo statale, la *Fundação do Patrimônio Artístico e Cultural*, attuale *Istituto do Patrimônio*

*Artístico e Cultural da Bahia* – IPAC, la cui prima iniziativa fu quella di trasformare il *Pelourinho* in un centro turistico.<sup>8</sup> Cominciarono così una serie di progetti di riqualificazione che si fondavano su interventi puntuali di recupero e sulla speranza di creare un effetto “a cascata” al quale il mercato avrebbe reagito espandendo il riscatto a tutta l'area. I risultati furono però piuttosto frammentati a causa soprattutto dei limiti della legislazione e della marginalità sociale dell'area.

Solo a partire dell'inizio degli anni Novanta, la città fu oggetto di importanti investimenti pubblici attraverso trasformazioni urbanistiche di grande portata: da sottolineare il recupero e la riqualificazione degli spazi culturali, teatri e musei esistenti, quasi tutti localizzati nel centro storico.

Nel 1991 parte il progetto di riqualificazione del *Pelourinho*, che ha come obiettivo quello di creare un centro di attrazione turistica e di attività culturali e per lo spettacolo e di promuovere il recupero fisico dell'area. Rispetto ai progetti passati, l'intervento risulterà efficace per vari motivi tra cui l'attenta operazione di marketing politico e urbano condotta dal Governo dello Stato e il volume degli investimenti ottenuti<sup>9</sup> che darà credibilità all'intervento, la centralizzazione della proprietà nelle mani dello Stato attraverso il regime di comodato, e la politica di espulsione dei vecchi residenti con una ridefinizione del profilo sociale. Si ottiene infatti il restauro dei più importanti edifici storici ai quali vengono dati nuovi usi di commercio e servizi per il turismo, il recupero degli spazi pubblici, il potenziamento delle infrastrutture di base, al costo però dell'abbandono radicale della proposta di migliorare le abitazioni con la permanenza della popolazione e con l'adozione di un'operazione di “pulizia” sociale: gli antichi abitanti furono obbligati a lasciare le proprie abitazioni per quartieri meno valorizzabili. Si sovrappose a questa trasformazione un processo intenso di investimento simbolico del *Pelourinho* da parte di gruppi culturali negri: ciò che successe fu il rinforzo del turismo come vocazione della città di Salvador combinato con un potente movimento di affermazione dell'identità negra e una nuova

articolazione della questione della difesa culturale e della partecipazione ai circuiti mercantili della cultura. Un esempio è la proliferazione dei blocchi carnevaleschi di ispirazione afro: Filhos de Gandhi creato nel 1950, Ylè-Ayè nel '70, Olodum nel '79.<sup>10</sup>

Come ci ricorda Memoli citando Harvey, "se l'immagine serve a stabilire un'identità sul mercato sarà anche fondatrice dell'identità della città stessa"<sup>11</sup> e continua: "non potendo riprodurre la realtà nella sua complessità, le immagini prendono in considerazione solo parti del territorio, adeguandosi alla capacità e al linguaggio del mezzo utilizzato: l'esigenza globale di creare un'immagine identitaria forte diventa anche un mezzo politico per coinvolgere gli strati emarginati della popolazione in un senso di appartenenza a quell'immagine."

Così il *Pelourinho* ha visto cambiare più di una volta durante la storia la sua immagine simbolica: centro del potere bianco per eccellenza, centro dei miserabili, centro della cultura negra, centro del "Bahia-Tour". Ma nonostante la ridefinizione delle sue caratteristiche e delle attività, il centro mantiene l'identità di referenza culturale e di cittadinanza. Si tratta di uno spazio vissuto da tutte le classi e i gruppi sociali dove avvengono le più espressive manifestazioni culturali e politiche. Inoltre queste immagini non sono omogenee: grande architettura, *baixaria*, *negritude* e *grife* possono e devono coesistere, disgraziatamente ancora al prezzo di una presenza massiccia e spesso esagerata delle forze dell'ordine.<sup>12</sup>

\*Architetto, dottoranda presso il DUPT dell'Università di Firenze.

#### Note

1. Maurizio Memoli, *La città immaginata. Spazi sociali, luoghi, rappresentazioni a Salvador de Bahia*, Franco Angeli, Milano, 2005, p. 15

2. Il Reconcavo è la regione che circonda la Baia de Todos os Santos. Sul funzionamento del sistema coloniale si consiglia Gilberto Freyre, *Casagrande e sanzala*, Record, Rio de Janeiro, 1998

3. Per approfondimenti vedere Antonio Riseiro, *Uma História da Cidade da Bahia*, Versal Editore, Rio de Janeiro, 2006

4. Si sceglie di utilizzare il termine "negro" come viene utilizzato in Brasile, ovvero come indicativo del concetto di appartenenza ad una cultura comune di origine africana.

5. Le comunità formate dagli schiavi fuggiti prendono il nome di *Quilombos*. Per approfondimenti vedere Reis João José, Gomes Flávio dos Santos org., *Liberdade por um fio. História dos quilombos no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996

6. Jorge Amado, *Bahia de Todos os Santos. Guia de ruas e mistérios*, Rio de Janeiro, Record, 1977, p.67

7. Maria de Azevedo Brandao, *Uma proposta de valorização do Centro de Salvador* in Marco Aurelio A. de Filgueiras Gomes org., *Pelo Pelò: historia, cultura e cidade*, Editora da UFBA, Faculdade de Arquitetura, Maestrado em Arquitetura e Urbanismo, Salvador 1995, p. 96

8. La prospettiva del Turismo è stata riconosciuta come di vitale importanza per la traiettoria economica di Bahia, luogo con una speciale vocazione per un mercato crescente a livello mondiale. All'inizio degli anni 90 il turismo rappresentava 3% del PIB baiano con possibilità di ampliamento degli investimenti che già erano in corso.

9. In particolare i finanziamenti della *Caixa Economica Federal* e del *Projeto Monumenta* finanziato dal *Banco Interamericano de Desenvolvimento*.

10. Marco Aurelio A. de Filgueiras Gomes, Ana Fernandes, *Pelourinho: turismo, identidade e consumo cultural* in Marco Aurelio A. de Filgueiras Gomes org., *Pelo Pelò: historia...* op. cit. p.54

11. Maurizio Memoli, *La città immaginata...* op. cit. p. 22

12. Livio Sansone, *O Pelourinho dos Jovens Negro-Mestiços de Classe Baixa da Grande Salvador* in Marco Aurelio A. de Filgueiras Gomes org., *Pelo Pelò: historia...* op. cit. p.59

## Rete Interdottorato in Pianificazione Urbana e Territoriale VII Convegno Nazionale

Palermo, 3-4-5 ottobre 2007

Facoltà di Architettura  
di Palermo  
Dipartimento Città e Territorio  
Dottorato in Pianificazione  
Urbana e Territoriale

Il VII Convegno Nazionale della Rete Interdottorato in Pianificazione Urbana e Territoriale si svolgerà nel settembre del 2007 presso la Facoltà di Architettura di Palermo.

Preziosa occasione di incontro e dibattito tra differenti soggetti coinvolti a vario titolo nell'ambito dell'urbanistica e della pianificazione, il convegno intende affrontare il tema della ricerca condotta all'interno dei Dottorati italiani, con particolare riferimento tanto ai temi quanto al metodo. Il fine è quello di mettere a confronto l'attività delle diverse sedi sul tema del "fare ricerca" attivando forme di conoscenza e processi di apprendimento con uno sguardo rivolto alla dimensione nazionale ed internazionale. La partecipazione al Convegno è aperta ai dottorandi italiani e stranieri chiamati ad intervenire su alcune delle questioni che animano l'attuale dibattito disciplinare attraverso contributi relativi al proprio percorso di ricerca.

Info: [interdott07@unipa.it](mailto:interdott07@unipa.it)

---

# una finestra su: Bogotà

a cura di Marco Cremaschi

Il fenomeno della violenza urbana e il sentimento di insicurezza sono al centro delle dinamiche urbane contemporanee. Per rispondere alla domanda di sicurezza che viene dai cittadini, strumenti privati o collettivi sono messi a disposizione dalle nuove politiche urbane delle grandi metropoli. Ma lo Stato, benché eserciti forme di violenza legittima, non ne ha più il monopolio, e le politiche pubbliche di sicurezza, anche locali, mostrano i propri limiti di fronte alla violenza delle città, e il bisogno di sicurezza è soddisfatto da azioni collettive e da strategie private. La violenza, "l'insicurezza" e la sicurezza sono oggi all'origine di una trasformazione radicale della città e delle abitudini dei suoi abitanti, attraverso un incremento delle frammentazioni spaziali e sociali. Le violenze dell'urbanizzazione si sostituiscono alle violenze urbane? La sicurezza in tutte le sue forme è un ritornello che deve essere di beneficio per tutti.

## Verso un paesaggio urbano della paura<sup>1</sup>

Charlotte Boisteau\*

Il discorso sulla violenza urbana si è significativamente arricchito da due decenni, e tuttavia non si tratta di un fenomeno nuovo. Le violenze urbane esistono da quando esistono le città e aumentano proporzionalmente all'attenzione che ricevono. Le statistiche e i dati quantitativi messi a disposizione dalle organizzazioni interessate a questo problema (l'Interpol, il World Health Centre e -dal mondo Onu- l'Interregional Crime and Justice Research Institute, il Development Program e l'Office for Drugs and Crime) confermano questa convinzione, ma le cifre disponibili e rese pubbliche sono poco affidabili e rimane difficile, addirittura impossibile - tanto che non sarà creato un osservatorio mondiale delle violenze o della sicurezza urbana - provare quantitativamente le tendenze della criminalità internazionale. Recentemente, d'altra parte, le Nazioni Unite ammettono la necessità di migliorare i dati sul crimine esistenti e la necessità di riunire le organizzazioni competenti, anche al suo interno, per lavorare su questo soggetto. Sembra tuttavia importante considerare l'aumento della paura del crimine, come mostrano le inchieste realizzate fino ad oggi. Nella maggior parte dei paesi del mondo, i cittadini dicono di sentirsi in uno stato di insicurezza: ma hanno la percezione obiettiva del rischio di subire una manipolazione mediatica e/o

politica? Infatti, per via del carattere emotivo, il sentimento di insicurezza determina una amplificazione dei fatti, una confusione tra voci e informazione e può perfino provocare conflitti sociali. La nascita di forme di autodifesa può arrivare fino al linciaggio. Il sentimento di paura finisce per minacciare i fondamenti delle società democratiche.

### Tra repressione e prevenzione

Le risposte pubbliche alla criminalità presentano due aspetti, la repressione e la prevenzione. Per affermare controllo e disposizione a punire, la repressione esercitata dai governi centrali per migliorare la sicurezza, si traduce con l'aumento degli effettivi di polizia, l'aumento della durata della detenzione e l'applicazione di teorie repressive come quelle del "grado zero di tolleranza"; il coprifuoco per i minori; o ancora, l'abbassamento dell'età di responsabilità giudica. La scelta della repressione ha il vantaggio di avere degli effetti immediati che possono soddisfare a breve termine la domanda dell'opinione pubblica e la necessità di efficienza della classe politica. Ma i risultati a lungo termine delle politiche repressive di sicurezza sono messi in discussione; molte città hanno provato che i risultati ottenuti in termini di riduzione di criminalità non giustificano l'investimento economico conseguente per la costruzione di nuove prigioni, e il dispiegamento di accresciuti effettivi di polizia (Wacquant 1999). La prevenzione della violenza viene realizzata attraverso due campi di

azione: l'uno, centralizzato, fa della polizia il principale attore in materia; l'altro, decentralizzato si poggia sulle autorità locali o le associazioni della società civile, o entrambe. Per un certo numero di esperti, la prevenzione resta un pilastro centrale di tutta la lotta democratica contro la criminalità (Bromberg 2003; Lahosa 2000; Sansfaçon 2004). Essa non si oppone pertanto alla repressione, non fa altro che definirne i limiti e tenta di far scendere il livello di criminalità cercando di intervenire soprattutto sulle sue cause (Vanderschueren 2000). Secondo alcuni esperti il miglior modo per far rispettare le norme o le regole, sarebbe dunque di creare le condizioni per diminuire le situazioni di infrazione o di garantire l'applicazione della legge con un controllo sociale a monte del crimine e della delinquenza; la prevenzione rimane certo un principio di educazione sociale e civile, ma anche individuale: far progredire l'individuo a tutti i livelli è allontanarlo dalla violenza.

L'analisi degli ultimi decenni del XX secolo, rivelano un cambiamento del paradigma nelle politiche pubbliche di sicurezza (Tuck 1998). Questo cambiamento è principalmente caratterizzato dal richiamo alle comunità a partecipare alla re-definizione delle politiche di sicurezza. Tre nuovi concetti hanno visto la luce: la comunità, l'associazione e la prevenzione (Crawford 1997). La comunità diventa il cavallo di battaglia delle politiche pubbliche che tentano di legittimare la loro azione nascondendosi dietro il concetto di prevenzione e corresponsabilità. Le politiche locali di prevenzione della criminalità si sono così moltiplicate in questi ultimi anni mettendo il cittadino al centro delle loro strategie di intervento e di mantenimento dell'ordine. La semantica preventiva valorizza il "benessere", il "vivere insieme", la "cultura democratica cittadina", il "civismo"... Ma la nuova semantica nasconde spesso i principi di una "guerra preventiva" contro il crimine e la delinquenza, mettendo in pericolo la gioia cittadina dei diritti democratici di uso dello spazio pubblico e della libera espressione.

### Strategie private ed azioni collettive di sicurezza

Esiste un legame evidente tra la decentralizzazione delle competenze in materia di sicurezza e l'aumento degli attori privati in questo settore. Lo stato centralizzato è incapace di rendere conto della situazione eterogenea di insicurezza percepita o vissuta su un dato territorio nazionale. Le città offrono già un ventaglio ampio di situazioni rispetto alla criminalità: quartieri a forte tendenza delittuosa, altri dove si commettono pochi azioni criminali e tuttavia il sentimento di insicurezza giunge al suo apogeo. Di fronte a questa molteplicità di fattori e di attori di criminalità lo stato e le amministrazioni locali decentrano ancora fino alla più piccola amministrazione comunale. L'aspetto positivo è che l'analisi della criminalità e dell'insicurezza diviene sempre più corretta<sup>2</sup>. Ma questa ha di perverso che ogni amministrazione rinvia la responsabilità sull'altra e alla fine le responsabilità governative che devono garantire la sicurezza cittadina non sono più assicurate da nessuno. Il campo della sicurezza è percorso da nuove strategie economiche presentate come soluzioni alternative alla protezione statale. Una globalizzazione delle tecnologie di sicurezza è in atto, affiancata da una ideologia di sicurezza altrettanto globalizzata. Si osserva oggi una tendenza alla trasnazzionalizzazione delle società private di sicurezza e alla diversificazione delle loro attività dal momento che operano ormai di volta in volta come agenzie di sicurezza privata, servizi di spionaggio industriale, protettori di sistemi politici corrotti e perfino, in alcuni casi come nuove forme di mercenariato. Queste soluzioni proposte sono costose e il mercato mondiale della sicurezza è in costante progressione. Secondo Habitat, nel 2000 il costo globale della sicurezza raggiungeva il 5-6% del Pil dei paesi del nord e l'8-10% di quelli del sud, con il corollario dello sviluppo senza precedenti delle imprese di sicurezza privata. Queste ultime hanno raggiunto alla fine del secolo scorso una crescita annuale del 30% nei paesi del sud contro l'8% nei paesi del nord (Vanderschueren 2000). In molti

paesi il numero di agenti di sicurezza privati sorpassa quello dei poliziotti impiegati dallo stato.

A causa dell'assenza o dell'inadeguatezza della risposta pubblica, in particolare statale, alla percezioni e ai fatti criminali, il settore privato escogita soluzioni il cui impatto sulla qualità di vita e l'accessibilità della città non è né durevole né equo. Vengono creati nuovi ghetti, parti della città sono escluse o si auto-escludono, si creano delle barriere nel tessuto urbano e la mobilità delle persone è minacciata. Molte ricerche si sono occupate di problemi di sicurezza del nuovo urbanesimo (Davis 1999; Caldeira 2000; Baires 2003) ed alcuni architetti cercano di rispondere con il disegno urbano e la scelta dei materiali ai problemi di sicurezza. Se si segue la "scuola californiana" (Davis 1999; Soja 2001) lo spazio pubblico si è convertito in questi ultimi anni nello spazio della 'paura', nel quale alcuni utenti vengono considerati a priori invasivi o aggressivi. La tendenza mondiale è alla privatizzazione dello spazio urbano e l'esclusione sociale: passiamo da un'epoca in cui le violenze erano urbane ad un'epoca in cui le violenze sono indotte dall'urbanizzazione (Pedrazzini 2005). L'esistenza di comunità chiuse e ghet-







tizzate (« ghettoid » communities) è il risultato di una percezione spesso paranoica dei rischi percorsi. La globalizzazione culturale ha permesso di esportare una specificità architettonica e urbanistica americana verso numerose società.

Questi spazi chiusi hanno conseguenze non solo simboliche sulle popolazioni che vivono all'esterno del perimetro: per esempio, impediscono l'attraversamento per raggiungere il supermercato o la scuola più vicina. Una vessazione ingiustificata per quella fetta di popolazione che spesso non ha i mezzi per procurarsi una macchina e una privatizzazione a volte illegale dello spazio pubblico, un attentato alla mobilità che ciascuno ha il diritto di rivendicare. La criminalità e la sensazione di insicurezza hanno così creato uno spazio controllato (Sze Tsung Leong 2000) che tende a divenire la figura egemonica dell'agglomerazione. Lo spazio urbano diviene ogni volta meno inclusivo e non assicura più la sua funzione di legame sociale, stigmatizzando la vecchia strada come pericolosa. Alla geografia della violenza corrisponde una geografia della sicurezza, nuova declinazione della geopolitica degli ineguali.

\* Sociologa e politologa a l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne

#### Note

1. Tradotto da L. Baroncelli.
2. Per la metodologia della 'micro-caractérisation', che ho sviluppato nella ricerca-azione 'VUPS : Violences Urbaines et Politiques de Sécurité', si veda: Guzmán 2006.

#### Bibliografia

- Baires S. (2003), *La nueva segregación urbana en America Latina: los barrios cerrados en el area metropolitana de San Salvador-El Salvador*, papier doctoral non publié.
- Bauman Z. (2005), «Entretien avec Zygmunt Bauman: les usages de la peur dans la mondialisation», *Esprit*, juillet 2005.
- Boisteau Ch., a cura di, (2006), *Construire le vivre-ensemble: Aménagement urbain et politiques de sécurité*, EPFL et UNITAR, Cahiers du LaSUR et de la Coopération, Lausanne.
- Boisteau Ch. (2003), *Sécurité, dynamiques urbaines et privatisation de l'espace à Johannesburg*, mémoire de DEA, Institut Universitaire d'Etudes du Développement, Genève, Suisse.
- Boisteau Ch. (2005) " Dynamics of exclusion: Violence and Security Policies in Johannesburg", in Segbers K. et al., *Public Problems-Private Solutions? Globalizing Cities in the South*, Ashgate, England.
- Boisteau Ch. (2006), in Patiño F. et al., *Guía para la gestión local de la seguridad y convivencia*, Secretaría de Gobierno, Alcaldía Mayor de Bogotá, DC, Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos UN-HABITAT.
- Bromberg P. et al. (2003), *Reflexiones sobre cultura ciudadana en Bogotá*, Bogota, Observatorio de Cultura Urbana.
- Caldeira P.R. T. (2000), *City of Walls, Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*, University California UP.
- Ca?mara de Comercio de Bogota?, Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y la asesori?a te?cnica del Grupo de Investigacio?n en Derecho Pu?blico y Econo?mico CREAR de la Universidad Sergio Arboleda (2005). *Gui?a Para la Contratacio?n de Servicios de Vigilancia y Seguridad Privada*.
- Crawford A. (1997), *The Local Governance of Crime:*

*Appeals to community and Partnerships*, Oxford, Clarendon.

Davis M. (1999), *The Ecology of Fear, Los Angeles and the Imagination of Disaster*, New York, Vintage.

Guzman F. (2006), « Amélioration de la sécurité et de la cohabitation dans les territoires urbains : approche méthodologique d'un point de vue micro-territorial pour la formulation et la mise en œuvre de la politique publique de sécurité », in Boisteau Ch. 2006.

Lahosa J. M. (2000), « Prevención de la inseguridad urbana: compromiso de las ciudades », Acero H., et. al., *Conversaciones públicas para ciudades más seguras*, Colección Estudios Sociales.

Pedrazzini Y. (2005), *La Violence des villes*, L'Atelier, Coll. Enjeux Planète, Paris.

Pedrazzini Y., Boisteau Ch. (2006), « Urban Security as a Way of Life. Viewing the Age of Fear from South America », *The Optimist*, Green Cross International.

Sansfaçon D. (2004), « Of Prevention and Security : Reflections on Sustainable Governance », in ICPC 10<sup>th</sup> Anniversary Colloquium on Crime Prevention, Décembre 1-2, Paris.

Soja E. (2001), « Urban tensions : Globalization, industrial restructuring and the postmetropolitan transition », Paper prepared for a Conference on Global Tensions, Cornell University, 9-10 mars.

Sze Tsung Leong (2000), « Espace-contrôle », in Koolhaas et al., *Mutations*, Bordeaux, Actar et Arc en rêve centre d'architecture.

Tuck M. (1998), *Crime prevention a shift in concept, Home Office Research and Planning Unit Research Bulletin*, 24, Londres, Home Office.

Vanderschueren F. (2000), « Prévention de la criminalité? urbaine », Document de référence, <http://www.unhabitat.org>.

Wacquant L. (2004), *Punir les pauvres : le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale*, Paris, Agone.

Wacquant L. (1999), *Les prisons de la misère*, Paris, Editions Liber / Raisons d'Agir

Weber M. (1959), *Le savant et le politique*, Paris, Plon, édition originale: 1919.

## Violenza e trasformazione urbana a Bogotá<sup>1</sup>

Ch. B.

Se la città di Bogotá riceve, nel novembre 2006, un premio onorifico in occasione dalla biennale di Venezia d'Architettura, è come riconoscimento degli sforzi intrapresi da una quindicina d'anni da parte dalle sue autorità locali per capovolgere una situazione divenuta terribilmente preoccupante durante gli anni '90, soprattutto sul piano della sicurezza.

E' opportuno portare uno sguardo critico sull'esperienza di questa città, sia pur ricordando i suoi innegabili successi. Tuttavia, secondo un'inchiesta di *victimisation* realizzata dalla camera di commercio, il 47% della popolazione a Bogotá si sentiva in stato di insicurezza nel dicembre 2005; nel giugno 2000 era il 58%, ma di nuovo il 58% dell'agosto



2005. Come noto, la percezione del rischio è lungi dal corrispondere al pericolo reale incorso; e il sentimento di insicurezza non è proporzionale alla criminalità. Infatti, Bogotà registrava nel 2005 909 morti violente contro i 1.318 del 2000 (secondo l'ufficio di medicina legale: <http://www.suivd.gov.co>).

La stampa contribuisce largamente alla rappresentazione che gli abitanti hanno della violenza. Ogni giorno, ci sono in media tre articoli che trattano il tema delle violenze urbane che sono pubblicate nel quotidiano *El Tempo* (rilievo del 2005). Ora, ciò che si dice, ciò che si scrive della violenza, forgia la rappresentazione e influenza i comportamenti sociali e spaziali degli abitanti. Oggi, ciascuno fugge la violenza, ma contribuisce così a delle trasformazioni demografiche, sociali e spaziali talvolta cariche di conseguenze...

A Bogotà, la reazione dei residenti delle periferie ricche di fronte alla minaccia del crimine si esprime attraverso un auto-isolamento, con l'obiettivo di isolare fisicamente la povertà, giudicata causa principale dell'insicurezza, ma al tempo stesso la ricchezza, con il pretesto di metterla al riparo. Una inchiesta che noi abbiamo condotto presso gli abitanti del centro storico della città (località di Santafé, Martires, Candelaria) mostra che la prima forma di protezione utiliz-

zata per garantire la sicurezza personale è il rafforzamento dei mezzi di protezione degli accessi alle abitazione (cancelli, porte blindate, allarmi, video-vigilanza, etc...): il 41% delle 61 persone intervistate (da Ch. Boisteau e V. Rodriguez nel quadro del progetto VUPS) ha privilegiato questo mezzo come meccanismo di riduzione della percezione di insicurezza.

In Colombia i servizi di vigilanza e di sicurezza privata, sono gestiti da una "super" entità denominata "Sovrintendenza di vigilanza e sicurezza

privata". La Sovrintendenza stabilisce le condizioni etiche e giuridiche relativamente alla condotta, prima di essere approvate e rispettate dai servizi di sicurezza o vigilanza che lei accredita (anche se è obbligatorio si stima che più della metà delle imprese che esercitano le funzioni di sicurezza o di vigilanza non siano dichiarate). Infine la Sovrintendenza mette a disposizione del cittadino una guida permettendogli di misurare i rischi che corre.

Evidentemente, il cittadino che vi fa ricorso non vedrà minimizzata la sua paura. Gli è giudiziosamente consigliato di fare appello ai servizi di polizia nazionale, e se questi non soddisfano la domanda di sicurezza, allora il cittadino, se ha i mezzi finanziari, potrà ricorrere ai servizi di sicurezza privata o aprire una sua impresa di vigilanza.

È così che numerosi cittadini si raggruppano, generalmente per quartieri (due condizioni sono richieste: essere di nazionalità colombiana, il gruppo non deve superare le 25 persone) e formano una entità di vigilanza autorizzata al porto d'armi e controllano a loro giudizio il quartiere, La Sovrintendenza qualifica questi raggruppamenti di individui, desiderosi garantire la propria sicurezza, come "imprese comunitarie di vigilanza e sicurezza" o meglio come "assemblee di azione comunale e cooperative comunitarie". Ma queste comunità di vicinato (*neighbourhood watch*) che si moltiplicano principalmente nei paesi dove la sicurezza non è stato mai



appannaggio dello Stato nazionale, sono molto spesso all'origine di un numero consistente di delitti.

In effetti, quando non possono offrirsi i servizi industriali i cittadini tentano di far regnare l'ordine loro stessi. Il vigilantismo sconfinava così da una parte nel ruolo della polizia -che non detiene più il "monopolio della violenza legittima", poiché i gruppi "vigilanti" considerano le loro azioni violente legittime- e d'altra parte nel ruolo della giustizia, impiegando mezzi violenti per estorcere delle confessioni e punire.

Così, i programmi di prevenzione comunitaria, spesso portati dai poteri pubblici sotto il nome della partecipazione possono giungere fino a legittimare l'azione di gruppi armati (*paramilitarismo*) o la costituzione di comunità chiuse (*gated communities*) rimodellando così la fisionomia delle città a partire da un principio di segregazione, sempre più presente nella pianificazione urbana. Purtroppo i valori comunitari non sono buoni "per natura": una comunità può portare e veicolare i valori di una società democratica e protettrice dei diritti dell'uomo, così come può veicolare una ideologia totalitaria e condurre a delle azioni devastanti.

Parallelamente, per lottare contro la fuga delle classi medie e agiate e dei capitali nazionali e internazionali verso le periferie ricche delle città, le autorità locali, responsabili dei piani urbanistici, ne riabilitano in massa i centri storici. Queste operazioni di rinnovo urbano partono tutte da una diagnosi di insicurezza e slabramento, per ripulire i centri delle città dai poveri, dagli indigenti, dagli "indesiderabili". Le trasformazioni urbane generano allora l'esclusione e la creazione di "ban-lieue" moderne.

A Bogotá, la prima operazione del "Plan Zonal del Centro" fu lo sgombero del quartiere nominato il Cartucho (da "cartuccia" per il commercio incessante di armi e munizioni che vi si svolgeva) giudicato allora troppo indigente e oggi convertito in Parco del Terzo Millennio. Questa operazione di trasformazione urbana radicale è un esempio di abbandono e di stigmatizzazione delle popolazioni più povere che furono spostate in tutta la città al punto che lo stesso governo non esita più a parlare di "cartuchitos" ("piccole cartucce"), per desi-

gnare i nuovi territori di queste popolazioni. Oggi, le associazioni di vicinato lottano per non riceverli, li percepiscono come violenti e pericolosi per i loro quartieri: nuovi profughi che si chiudono, malgrado loro, nel circolo infernale della "mobilità" della povertà. Ora, l'insicurezza di queste popolazioni è reale, prima di tutto economica, sanitaria, alimentare e umana infine. Si è "frantumato" il problema senza risolverlo. La lotta contro il commercio informale fu una delle priorità del Plan Centro, il cui obiettivo esplicito è il recupero dello spazio pubblico nel centro storico. I venditori ambulanti non fanno ormai più parte del paesaggio urbano e anche se l'80% della popolazione aveva l'abitudine di fare i propri acquisti presso di loro, la loro presenza era percepita come una minaccia, il che ha portato alla decisione di "ri-orientarli"...

È come sempre il povero, il vagabondo, lo straniero, il profugo, che si guarda come indesiderabile e minaccioso, come portatore di patologie sociali, come perturbatore del sistema organizzato. Il passaggio all'atto violento può essere allora una reazione alla perdita di identità, a una situazione in cui l'individuo è alienato da un dominio esterno, come quello delle differenti forme di segregazione socio-spaziale. La segregazione raramente è istituzionalizzata ma imperversa negli animi. Ora, si constata che i quartieri (distretti) socialmente e spazialmente più frammentati sono i più inclini a un certo tipo di criminalità: Suba, quartiere particolarmente frammentato, conta 271 furti con scasso nel 2005; i quartieri più omogenei e meno segregati come Santafé e San Cristobal ne contano rispettivamente 8 e 24. La rappresentazione della violenza (insicurezza) influisce sulla violenza stessa.

#### **Amministrazione pubblica e polizia privata**

Dopo l'amministrazione di Enrique Peñalosa (1998-2000) che si era appoggiata soprattutto sulla teoria cosiddetta della "broken window" (Wilson e Kelling 1982), la città non ha mai fatto apertamente la scelta di una politica repressiva in materia di criminalità. Il discorso pubblico si era focalizzato, a partire dal 1995, sull'idea di 'sicurezza

cittadina', secondo l'ambigua espressione di Antanas Mockus che reinviava insieme alla sicurezza dei cittadini e alla sicurezza gestita dai cittadini.

I sindaci Mockus-Bromberg (1995-1997), Peñalosa (1998-2000), Mockus (2001-2003) e infine Garzón (2004-2007) hanno tutti dirette le proprie politiche sulla sicurezza cittadina, responsabilizzando i cittadini della propria sicurezza cercando di fare loro i mezzi. Dopo la prima amministrazione d'Antanas Mokus, le politiche locali preventive si sono moltiplicate, e il cittadino è stato posto con continuità al centro delle loro strategie d'intervento e di mantenimento dell'ordine, fatto che sembra avere permesso una riduzione significativa della criminalità.

Il sindaco Garzón ha introdotto nel 2005 i patti per la sicurezza e la vita in comune nei quali si stipula che "la sicurezza è compresa come un soggetto che dipende dalla responsabilità degli abitanti di un territorio a partire dalla corresponsabilità e dall'apporto collettivo" (SUIVD). Nel frattempo, l'industria della sicurezza privata generava in Colombia benefici da 3.000 miliardi di pesos (1,08 miliardi di euro) e, nel 2005, Bogotá contava 10.500 poliziotti per più di 86.000 agenti di sicurezza privata. Ci sono dunque più di 8 agenti di sicurezza privata per ogni poliziotto.

Il numero degli impiegati del settore della sicurezza privata è pari a 86.419 secondo il governo colombiano nel giugno 2005. Il Segretario Generale per la Sovrintendenza della Vigilanza e Sicurezza Privata, Luis Gonzalo Pérez Montenegro, ha recentemente dichiarato che: "contiamo su un personale operativo di più di 120.000 uomini, 2500 cani e 3.462 veicoli che esercitano un'attività di sicurezza privata... Quando affermo che ci sono 200.000 uomini nella sicurezza privata [in Colombia], faccio esclusivo riferimento alle persone e imprese che operano legalmente, che sono formalizzate e controllate. Ma sono anche consapevole che ci sono almeno altrettanti se non più addetti illegali".

#### **Note**

1. Tradotto da L. Baroncelli.
2. Intervista a J. M. Ospina, Segretario del Governo di Bogotá, 10 mars 2006.

## Degrado e criminalità?

Aziz Al Muhtasib\*

Jemes Wilson e Gorge Kelling, due criminologi americani, pubblicarono nel marzo 1982 un articolo con il titolo *Broken Windows* su *The Atlantic Monthly*.

Secondo loro, la criminalità si diffonde in modo esponenziale in presenza del degrado "fisico" e indipendentemente dal contesto sociale. La teoria si basa su un divertente ed importante sperimento svolto da Philip Zambardo, uno psicologo americano dell'Università di Stanford nel 1971. L'esperimento -svoltosi nelle strade di due quartieri estremamente diversi- dimostra che il degrado è un segnale che viene percepito e letto dalla popolazione nella stessa maniera anche in contesti sociali molto differenti tra loro. Zambardo collocò due automobili prive di targa posteriore nel Bronx e a Palo Alto, un quartiere benestante dove si trova la sede di Stanford, abbandonandole entrambe con il cofano leggermente aperto. La prima auto, lasciata nel Bronx venne saccheggata di tutto quello che poteva essere smontato, a cominciare dalla batteria, il radiatore, il motore ecc. Nell'arco di ventiquattro

ore la macchina era ridotta allo scheletro. L'auto di Palo Alto dopo una settimana non era stata toccata. Allora Zambardo prese una mazza, spaccò il vetro di uno sportello e diede qualche colpo alla carrozzeria. Dopo una settimana si erano verificate le stesse cose accadute nel Bronx.

Secondo lo psicologo americano, il degrado viene percepito come mancato controllo, che favorisce lo sviluppo di atti "criminali" e avviene in tutti i contesti sociali. La criminalità diffusa e la microcriminalità dipendono molto dal fattore opportunità: non basterebbe cioè volere compiere un atto criminale, ma si deve presentare anche l'occasione. Le rapine e altri crimini più pericolosi, invece, vengono studiati ed organizzati.

L'esperimento di Zambardo mostra che il degrado, e quindi il mancato controllo, innescano in alcuni individui l'intenzione di compiere piccoli atti criminali. Una parte di queste persone arriva effettivamente a compierli, ma solo se se ne presenta l'opportunità. Il degrado trasmette al cittadino un senso di insicurezza, da un lato soggettiva, perché segnala che la zona è poco controllata sia in modo formale che informale; dall'altro oggettiva, perché -

come da esperimento di Zambardo favorisce lo sviluppo della criminalità e provoca ulteriore degrado. Per mancanza di controllo, la "terra di nessuno" si trasforma in breve un'area controllata dalla criminalità.

\*Dottore di ricerca Università Roma Tre.

### Bibliografia

Wilson J., Kelling G., "Broken Windows: The Police and neighborhood safety", *Atlantic Monthly*, mars 1982, pp. 29-38.

Aziz Al Muhtasib, *Politiche di sicurezza e qualità urbana*, dottorato di ricerca in "Politiche territoriali e progetto locale", xvi ciclo, Roma 2006.

## Bogotà - Roma

Lorenza Baroncelli\*

La Biennale di Venezia ha assegnato nel 2006 il Leone d'Oro per le città a Bogotà, per come ha affrontato i problemi dell'integrazione sociale, e le innovazioni nel settore dei trasporti. Inoltre, la Biennale aveva invitato 23 Facoltà di Architettura a partecipare ad un concorso internazionale su come vivere in modo sostenibile le megalopoli del futuro (<sup>1</sup>). Scopo del concorso era approfondire le riflessioni, prevalentemente analitiche e poco critiche, in esposizione all'Arsenale. L'invito suggeriva di scegliere una città lontana per analizzare le repentine trasformazioni dell'ambiente urbano e le relazioni che queste trasformazioni hanno sulla qualità della vita delle persone e sulle risorse del pianeta.

Come noto, le scuole di architettura perdono spesso di vista il valore dell'apprendimento dalle pratiche urbane e sono catturate invece dalla smania di sfoggiare plastici con materiali hi-tech e illuminazioni accattivanti. Il risultato? Venti scuole, stipate in due piccole stanze, si sono sfidate su chi riusciva a tenere il volume più alto, perdendo l'occasione del confronto. Il Premio speciale per le scuole di architettura è stato conferito alla I Facoltà di Architettura Politecnico di Torino per il progetto su Mumbai, con la motivazione della preparazione scientifica nonché l'impegno collettivo nella progettazione di nuove case per famiglie indigenti. Si sono distinti anche gli inglesi, che hanno sintetizzato la complessità





Fase di allestimento dei 20 gruppi universitari nella sala espositiva a loro assegnata.



Installazione di Roma3.

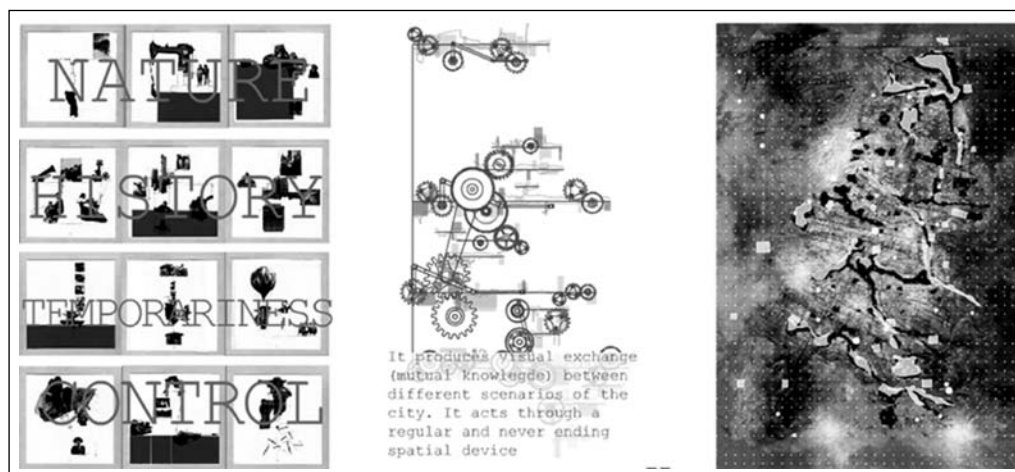
del Brasile inventando la trama di una telenovelas; e i greci che hanno adottato uno stile "finto-povero". Roma Tre ha lavorato proprio su Bogotà e, nutrita da genuina umiltà favorita anche dalla limitatezza di fondi, ha portato a Venezia un pulmino con dieci tra studenti e neo-laureati, due docenti, una tutor; nonché un tentativo di profonda riflessione e ricerca collettiva. I due mesi di ricerca spesi nella sede del Dipartimento di Studi Urbani sono stati segnati dalla consapevolezza che i problemi complessi non possono essere semplificati, ma che le potenzialità nascoste possono essere svelate da un progetto, perché una città come Bogotà si caratterizza non per il suo costruito, ma per

la 'pelle' e per le 'risorse' su cui si poggia. La domanda più frequente nei primi giorni di lavoro è stata dunque come comprendere questa complessità pur senza poterla vivere. Seguita dall'interrogativo su come ribaltare la distanza esistente con la conoscenza attivabile. Prima risposta: progettando *prima* gli strumenti con cui affrontare la fase di analisi *poi*. Seconda: ricercando un metodo di approccio capace di svelare e/o innescare processi virtuosi nella città. Infine, non accettando soluzioni predefinite. A questo scopo, il gruppo ha elaborato quattro strumenti-progetto.

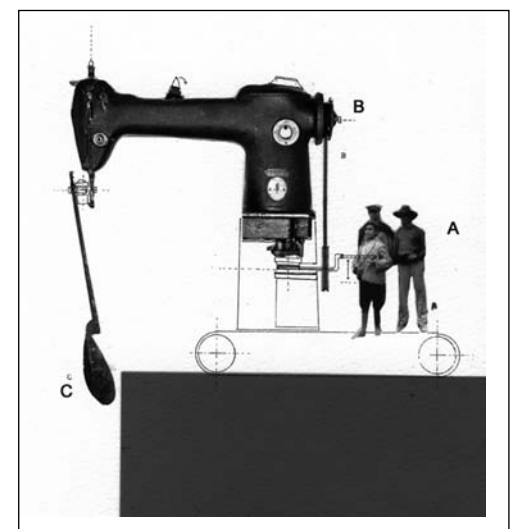
*Bogo-Roma* è un video-racconto del

viaggio fatto a Roma alla ricerca della comunità colombiana, muniti di telecamere e un po' di voglia di divertirsi per affrontare l'instancabile spirito sudamericano. Voci, racconti, sogni e paure di una realtà che a Roma non conta che poco più di qualche migliaio di persone, stupite di incontrare qualcuno desideroso di andare oltre la ormai dominante immagine di risanamento della Bogotà degli ultimi anni.

*Bogopotenziali* è il metodo di analisi. Bogotà ha uno sviluppo fisico nord-



Il video (in posizione centrale) mette in relazione le macchine (sinistra) con delle aree definite della città (destra).



I *desplazatos* (A), cacciati dalle campagne, sono una risorsa umana e culturale in grado di mettere in moto un processo di riscoperta e promozione delle colture tipiche (B). Oltre ad offrire il sostentamento primario, la terra costituisce un motore di sviluppo per l'economia del paese (C).

sud, un confine fortemente disegnato dall'orografia. Il Serro, montagna a est, è origine della città e delle sue risorse. Il centro storico si cela alle pendici del monte e si apre verso ovest; qualche puntuale tentativo di conquistarlo è riservato solo ai più ricchi. Oltre, 'la terra di nessuno': e quindi il territorio del conflitto armato. Un articolato sistema a pettine fa discendere dal Serro cinque fiumi, dimenticati per degrado dai Bogotani, e che si oppongono all'asse quasi esclusivamente nord-sud del sistema di trasporto. I fiumi coincidono con i confini amministrativi dei quartieri ed è l'unico significato che riescono a conservare. Bogopotenziali rappresenta la città che sistematizza/valorizza i potenziali fisici, sociali, economici dei vuoti urbani, dando un valore aggiunto alla vicinanza al fiume. Chiese, centri commerciali,

scuole, piazze, miniere, autocostruzioni, densità abitativa, ricchezza media.

*Le mappe psicogeografiche:* racconti random puntualmente rappresentati su una cartina: nuove immagini di città. Il confronto diretto con immigrati colombiani in Italia ha suggerito che a Bogotá ogni quartiere è un'isola, bolle di protezione/controllo, nelle quali si entra barattando la propria individualità con il diritto alla vita. Le aree tra un quartiere e l'altro sono zone di soglia pericolose. La polarizzazione sociale dominate si svolge sugli assi correlati: ricchi, poveri; nord, sud.

*Bogomacchine:* i potenziali diventano meccanismi di macchine con un vago gusto 'dada' che sintetizzano la nostra progettualità. L'obiettivo è di mettere in connessione e riprodurre in modo

caledoscopico le relazioni tra le pratiche sociali e le forme legali e illegali di riappropriazione dello spazio. Lacerare lo strato di città comune a tutte le megalopoli e riscoprire la terra nuda e i suoi archetipi.

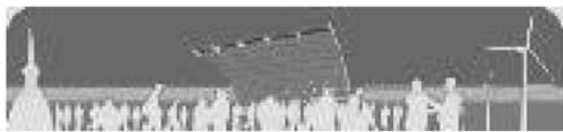
In conclusione, proprio il filtro della lontananza ha insegnato l'importanza del metodo nello studio e nella progettazione di una città; e soprattutto, ad anteporre la volontà di comprendere al desiderio di lasciare un segno.

*\*Laurea specialistica in Architettura e Progetto Urbano, Università Roma Tre.*

*Foto: immagini della mostra di Lorenza Baroncelli.*

**Note**

<sup>1</sup> Tra queste l'Architectural Association, London; Berlage Institute, Rotterdam; Bilgi Universitesi, Istanbul; Harvard University; Universidad Iberoamericana, Ciudad de México; MIT School of Architecture and Planning, Cambridge; Architecture Department, Cair



**CALL FOR PAPER – PRELIMINARY INVITATION**



**SB07 – Turin – Italy  
International Conference  
Sustainable Building South Europe**

7-8 June 2007  
Centro Congressi Lingotto Fiere



**Organiser:** Environment Park – Associazione Empirica Progetti

**in collaboration with:** iiSBE Italia – ITC CNR – Politecnico di Torino - SiTi

**Objective of SE-SB07 conference**

The SE-SB07 Torino conference is part of a series of 12 SB07 international conferences being held around the world that is co-sponsored by iiSBE, CIB and UNEP. The objective of the SB conferences is to elucidate the sustainable building issues in different regions of the world. The SE-SB07 conference is aimed to cover the region of South Europe and it is targeted to all the stakeholders in sustainable building: researchers, academics, professionals, investors, policy makers, etc. A report on the current state of sustainable construction in South Europe will be submitted to the global SB08 conference that will take place in Melbourne (Australia) in September 2008.

**Call for papers**

Submission procedure for abstracts The abstracts have to be in English, no longer than 2000 characters (Arial, 10 pt) and submitted and sent by March 15 in MSWord format to [sb07@envipark.com](mailto:sb07@envipark.com). The format for the abstract is available in the conference web site [www.eco-efficiency.net](http://www.eco-efficiency.net). It must include the following information: title, full names of the authors, e-mail of the main authors, specific conference topic, key words.

## Rivitalizzazione, dimensione culturale e *sense of place*

Gabrio Celani\*, Massimo Zupi\*\*

Buona parte delle problematiche degli organismi urbani di antica formazione sono efficacemente riassunte dal termine stesso che abitualmente viene utilizzato per individuarli. La denominazione “centro storico”, infatti, sottende la loro odierna appartenenza ad un sistema più ampio, la città moderna, che li ingloba. Si tratta di una condizione fortemente riduttiva, rispetto allo status originario di città completa e autonoma, ulteriormente enfatizzata nelle situazioni in cui l’espansione urbana ha prodotto la marginalizzazione della parte antica della città, che non occupa più il centro geografico dell’insediamento. Questa perdita di autonomia, assieme alla pressione esercitata dagli usi non compatibili che, pur se esclusi dalla parte storica, si accumulano nei quartieri adiacenti, determinano prima il decadimento della qualità della vita, poi il degrado degli scenari fisici. Nei pochi esempi che sono sfuggiti al meccanismo sopra descritto, la sensazione di appartenere ad una città completa, piuttosto che ad un pezzo, ad un branello o ad una appendice periferica, accentua il senso di appartenenza delle comunità insediate. A Lucca, dove la città murata non si limita ad essere il centro della città contemporanea, ma si configura come un insediamento compiuto, con il suo centro, i suoi spazi pubblici e le sue zone verdi, gli abitanti usano dire che “si viene a Lucca ad imparare il *garbo*”<sup>1</sup>.

Una volta accettato questo ordine di idee, può risultare non eretico il confronto tra i processi che hanno investito i centri storici europei e quelli che hanno riguardato le downtown statunitensi.

Per molti decenni i centri delle città americane (i quartieri in cui si trovano le vie principali e l’area commerciale) sono stati molto fiorenti dal punto di vista economico, mantenendo un’estensione media di circa 17 chilometri, che consentiva agli abitanti di spostarsi facilmente per andare a lavorare. La costruzione del sistema autostradale interstatale americano (alla fine degli anni '50) diede alle persone la possibilità di spostarsi più lontano dai centri città e, conseguentemente, vennero costruite migliaia di nuove zone residenziali nei sobborghi periferici. Successivamente sorsero i primi centri commerciali suburbani, che inaugurarono un modello di vendita efficace e facilmente riproducibile (basato sull’omologazione dei prodotti) che cancellava inevitabilmente i caratteri distintivi delle singole comunità.

Conseguentemente si determinò il declino di numerosi negozi di quartiere a gestione familiare, sostituiti da rivenditori di livello nazionale e grandi magazzini “discount”, i quali, però non essendo direttamente coinvolti nell’economia locale, non reinvestivano i loro guadagni all’interno della comunità, ma li inviavano alla sede centrale che li destinava alla realizzazione di nuovi discount, localizzati altrove. Questi meccanismi determinarono il collasso economico dei centri città e conseguentemente il deterioramento fisico degli immobili<sup>2</sup>.

In base a quanto descritto, la tematica della riqualificazione urbana, *urban regeneration* nella definizione anglosassone, accomuna tanto le città europee, con una specificità legata al valore storico-testimoniale di buona parte degli inse-

diamenti coinvolti, quanto le città americane, dove sono le dinamiche economico-commerciali la principale discriminante. La riqualificazione urbana può definirsi come la “trasformazione di un luogo (residenziale, industriale o spazio aperto) che mostra sintomi di declino ambientale (fisico), sociale e/o economico o, meglio, come l’infusione di nuova vitalità a comunità, industrie e luoghi in declino portando miglioramenti sostenibili e a lungo termine alla qualità della vita locale in termini economici, sociali e ambientali”<sup>3</sup>.

Negli ultimi anni, l’orientamento generale nei confronti di questo tema, sulla scorta di esperienze di matrice prevalentemente anglosassone, prevede un approccio basato su strategie competitive di promozione territoriale che intendono riorganizzare lo spazio urbano in termini di offerta di servizi cercando, al tempo stesso, di proporre modalità di gestione innovative, basate su partenariati pubblico-privati. Sulla base di questo approccio, l’obiettivo dell’incremento del livello di competitività del centro storico è perseguito attraverso il rafforzamento di offerte a carattere culturale, da legare attraverso un approccio filologico a vocazioni endogene al sistema urbano, ma anche mediante il reinserimento di attività commerciali, l’accoglimento di una quota delle nuove domande determinate dalla maggiore disponibilità di tempo libero ed il miglioramento della capacità di attrarre nuovi investimenti e quindi nuovi residenti.

Tuttavia, questa ricerca di soluzioni strategiche di riqualificazione è ancora materia esclusiva degli amministratori

locali, che ricorrono a fondi strutturali europei, a misure di contributo da parte di enti sovralocali e ad altre forme di sostegno finanziario, nell'ottica di realizzare progetti di rilancio che spesso trascurano quell'aspetto relativo "all'infusione di nuova vitalità alle comunità" che abbiamo visto essere un punto qualificante della definizione di riqualificazione urbana. Al contrario, molti esempi di successo, principalmente negli Stati Uniti, dimostrano come per rendere efficace un processo di rivitalizzazione, sia indispensabile creare un senso di comunità, il *sense of place*, che coinvolge i vari attori in un processo condivisibile e perciò più facilmente perseguibile.

Certo, anche in Italia, la maggior parte delle iniziative avviate negli ultimi anni prevedono il coinvolgimento diretto della popolazione locale, ma con un approccio di tipo semplificante, volontaristico e occasionale che si limita al confronto tra opinioni. Le iniziative volte alla contaminazione del sapere esperto con quello comune, mediante le interviste a gruppi di abitanti, l'organizzazione di occasioni di ascolto, il coinvolgimento delle fasce deboli per raccogliere le loro opinioni sulle condizioni di vita e sulle possibili trasformazioni urbane sono sicuramente portatrici di contributi significativi, ma restano ancora lontane dalla creazione di un reale senso di comunità.

Per ottenere questo risultato è infatti necessario un salto di scala, che comporti il coinvolgimento diretto delle persone e non soltanto delle loro opinioni. Ciò significa pervenire al trattamento molto concreto di problemi reali, alla costruzione di occasioni concrete di lavoro, alla promozione di associazione e partenariati, superando la logica delle iniziative a termine condotte da professionalità non radicate nel territorio di riferimento, per approdare ad un radicamento duraturo che produca non tanto riunioni e assemblee, quanto pratiche concrete di vita<sup>4</sup>. È peraltro singolare che le pratiche più avanzate finalizzate alla creazione ed al consolidamento del *sense of place*, provengano da una realtà, come quella statunitense, relativamente giovane e apparentemente priva di riferimenti forti ai quali agganciare tale senso di appartenenza, (sappiamo del resto che il popolo americano ha fatto di capacità una forza fondante) e trovino, invece, tanta diffi-

coltà di affermazione, in un paese come il nostro, dove ogni pietra nasconde un patrimonio di storie, di memorie, di tradizioni. Allora proprio la dimensione culturale può rappresentare la discriminante che caratterizza l'intervento di riqualificazione nei centri storici. Tali processi di rigenerazione urbana fondati sulla cultura non dovrebbero però tendere verso modelli di città multi-culturale, validi per realtà urbane diverse da quelle storiche, ma dovrebbero essere orientate al recupero dell'identità del luogo, della storia e dell'appartenenza alla comunità locale. Identità, intesa non come ancoraggio a nostalgie passatistiche, ma come grado di consapevolezza e di coinvolgimento attivo nello sviluppo del proprio ambiente di vita. In Europa, negli ultimi anni, si sono avviati grandi progetti culturali, ai quali si chiede non solo di riqualificare l'immagine della città, ma anche un concreto ritorno in termini di attrazione di attività economiche e turistico-commerciali. L'archetipo di queste operazioni è senza dubbio Bilbao, che ha generato numerosi tentativi di emulazione basati sul tentativo di stimolare la vitalità dei centri urbani attraverso progetti su larga scala (musei e gallerie d'arte, teatri e impianti sportivi di grande dimensione, centri direzionali e polifunzionali) che richiedono ingenti investimenti. Tali esperienze, spesso, partono dall'assunto che esista una ricetta per le politiche di rigenerazione a carattere culturale, buona per tutte le occasioni e per tutti i contesti, anche per i centri storici, senza comprendere che il successo dell'operazione è determinato dalla capacità di interpretare le specificità del luogo e si misura in funzione del suo impatto sulla comunità e sul livello di qualità di vita che consente di raggiungere. È indubbio che questi interventi determinano una trasformazione e una rivitalizzazione della città, con rilevanti conseguenze anche in termini di occupazione e di partecipazione culturale, ma spesso la mancanza di qualunque riguardo nei confronti dei presidi locali, specie in contesti più delicati come quelli storici, fa sì che le grandi *majors* internazionali, spingano fuori dal mercato i piccoli e tradizionali operatori locali, conducendo alla perdita dei fattori di unicità e distintività.

In alternativa a questo modello, per i

centri storici, è possibile proporre una strategia che operi a livello strutturale, perseguendo il radicamento della cultura nella società e consentendo alle comunità di appropriarsi in prima persona dei processi di sviluppo urbano innescati. Operazioni di questo tipo, attraverso un mix equilibrato di globale e locale, consentono egualmente di realizzare un ritorno economico, ma al tempo stesso creano le condizioni per la permanenza delle piccole e medie imprese nel settore culturale e del tempo libero. Il raggiungimento di questo obiettivo strategico può avvenire attraverso l'adozione di precise tattiche di intervento e la precisazione di specifici ordini di priorità: i destinatari privilegiati degli interventi devono essere, in prima battuta, cittadini e imprenditori locali, poi i turisti; è essenziale agire sul miglioramento della qualità della vita e dell'abitare dei residenti, prima che impegnarsi per promuovere un'immagine accattivante verso l'esterno; bisogna implementare iniziative finalizzate alla produzione culturale prima ancora che al consumo; è preferibile avviare azioni immateriali basate sulla promozione di attività e programmi, prima di dedicarsi all'inserimento di nuovi contenitori e spazi pubblici. Il miglioramento della qualità della vita delle persone nei centri storici non può infatti essere affidato esclusivamente all'effetto delle contenute trasformazioni fisiche che si possono produrre in pochi anni. Tale modo di procedere consente da un lato di eludere rischi di omologazione e di svilimento dell'immagine complessiva del centro antico, dall'altro di interpretare le specificità e le peculiarità del centro storico come un effettivo valore aggiunto e non, in omaggio a logiche estreme di conservazione, come un elemento di vincolo e di freno alle politiche di sviluppo.

\* Professore Associato di Urbanistica – Dipartimento di Pianificazione Territoriale – Unical.

\*\* Dottore di Ricerca, Dipartimento di Pianificazione Territoriale – Unical.

#### Note

1. Vedi L. Benevolo, *L'architettura del nuovo millennio*, Laterza, Bari 2006.
2. Su questi aspetti vedi le esperienze del "Programma Main street" in [www.Mainstreet.org](http://www.Mainstreet.org).
3. Vedi G. Evans e P. Shaw, *The Contribution of Culture to Regeneration in UK: a Review of Evidence*, A Report to DCMS, LondonMet 2004.
4. Vedi G. Laino, *Condizioni per l'efficacia dei programmi di riqualificazione nell'ottica dello sviluppo locale* in ASUR, N.70, 2001.



## Ascolto il tuo cuore antico, o città!

Iginio Rossi\*

La revisione critica di 25 anni rivolti alla rivitalizzazione dei centri storici, presenta un bilancio sfavorevole sovrastato dalla mancanza di politiche dedicate, ma dagli errori si possono trarre utili insegnamenti.

“Oggi è convinzione comune che si debba procedere il più rapidamente possibile a un riequilibrio delle funzioni urbane nell’area centrale. Come ciò debba o possa avvenire, fa parte del dibattito, spesso acceso e non privo di radicali contrasti, tuttora in corso tra le varie linee ideologiche. Nel procedere all’analisi di quale ruolo assuma la distribuzione commerciale nel processo di revisione, occorre tenere presente che il commercio è una delle componenti di un assetto equilibrato delle aree metropolitane ed è in stretto collegamento con i più generali ruoli propri del territorio urbano. La distribuzione commerciale è, in effetti, un elemento estremamente importante dell’assetto di un centro storico; nella misura in cui sussistano le condizioni suddette, il sistema distributivo può rappresentare un potente volano, capace di trainare altri settori al fine del raggiungimento di una corretta e positiva centralità urbana”<sup>1</sup>.

Le considerazioni fin qui riportate aprivano un approfondimento dei primi anni Ottanta. Questa data è anche l’inizio di un impegno di studio, didattico e professionale, condotto con un assiduo lavoro di “ascolto” del cuore antico della città che oggi è ancora mantenuto.

In 25 anni, di altalena degli umori, l’ostinazione di volere rilanciare l’area

centrale ha prodotto molte soluzioni “sulla carta” e poche esperienze concrete, un abbondante confronto e altrettante linee d’indirizzo, estese - puntigliose modalità di analisi e piccoli - inadeguati interventi, rispetto a richieste e valenza dei luoghi.

L’entità di cosa non ha funzionato è, quindi, maggiore di quella che ha funzionato. Eppure “l’ottimismo della volontà” prevale sul “pessimismo della ragione” e, quindi, si continua cercando di fare tesoro degli errori.

L’insegnamento principale, dopo 25 anni, ingiunge di abbandonare l’approccio progettuale, degli strumenti urbanistici e delle opere architettoniche, per impugnare l’approccio delle politiche di rivitalizzazione in cui strumenti e opere sono parte di un processo articolato e partecipato che coinvolge la città.

### Declino ignorato negli anni ‘80

Il percorso parte, dunque, con una strategia di riqualificazione che le forti spinte della crescita urbana, galvanizzate dalla “nascente” industria dei centri commerciali che in Italia solo nel 1988 crescono di ben 10 impianti, avrebbero dovuto intercettare, ovviamente con sagacia.

In quel periodo, il governo del commercio è relegato nei piani della rete distributiva che controllano i fenomeni di crescita con barriere all’entrata. Siamo lontani dalla visione che assegna al commercio il ruolo di volano della riqualificazione. È cieca l’urbanistica che considera sconveniente occuparsi dei “bottegai”.

Sono anni difficili anche per lo scambio disciplinare. Gli economisti teorizzano soglie che in breve porteranno al lumicino le formule tradizionali, in particolare, grandi magazzini, piccoli negozi e mercati ambulanti. Per questi ultimi, il tempo dimostrerà l’infondatezza della previsione, ma per gli altri il declino non sarà avvertito.

La città attira risorse lontano dal centro. Il danno non è tanto quello prodotto dalla migrazione degli investimenti, ma dal distacco culturale subito dal centro storico che soffre un isolamento sempre maggiore, nei termini delle prospettive e delle strategie, tanto che nel 1990 parte un avvertimento: è crisi per i centri storici<sup>2</sup>. La preoccupazione prende forma con una ricerca che ne evidenzia la trasformazione e che, però, avviene senza orientamenti allo sviluppo, ma soprattutto senza individuare una strategia per il piccolo commercio.

### Lusinghe immobiliari negli anni ‘90

La mancanza di opportunità viene interrotta dalla sequenza di studi che riguardano i centri storici. Nei primi anni Novanta, all’interno di alcuni piani del commercio, di cui alla legge n. 426/71, si sviluppano approcci multidisciplinari che anticipano il marketing urbano<sup>3</sup> e che si occupano della valorizzazione dal punto di vista del rilancio dell’offerta. Tante esperienze, espressione di caratteri morfologici molteplici, progetti di percorsi, ipotesi d’intervento, sono tutti questi gli aspetti che fanno sperare nel successo della rivitalizzazione.

Laddove gli studi erano stati “suggeriti” dall’associazione di categoria (Bologna, Perugia, Valdagno, Vicenza) purtroppo non si determineranno le condizioni di un reale rapporto con l’amministrazione comunale e gli studi rimarranno chiusi nei cassetti. Laddove le iniziative, invece, erano state volute dal municipio (Belluno, Pesaro, Piacenza, Thiene), associazioni di categoria e operatori non daranno seguito alle scelte comunali. Identica sorte capiterà alle azioni degli enti camerali che, con previdenza, avevano messo a disposizione dei comuni studi di valorizzazione. Aprilia, Fondi, Formia, Gaeta, Latina, Sezze e Terracina, nessuno di questi svilupperà le opportunità loro offerte dai progetti della Camera di commercio di Latina. Anche il Piano particolareggiato del centro storico di Reggio Emilia (1997), che amplia la consueta trattazione a commercio e funzioni integrate, pur consentendo la sistematizzazione delle relazioni tra attività e spazi pubblici, nonostante l’individuazione dei sistemi portanti la vitalità dell’area centrale, non andrà oltre la ricerca disciplinare. Il disinteresse, di amministratori e operatori, verso le indicazioni di strategia progettuale per l’area antica della città evidenzia come le soluzioni di maggiore successo siano quelle lusinghiere degli interventi di recupero sviluppati dal sistema immobiliare che realizza, spesso, su percorsi deboli di passaggi, gallerie e cortili, superfici che sono destinate alla vendita, invece che alla locazione, e che restano vuote. Le esperienze condotte in questo decennio hanno chiarito, però, un aspetto robusto. “Negozzi, attività artigianali e della ristorazione, attrezzature per lo sport e la cultura compongono l’offerta “mista” delle nostre città e il loro rilancio può assumere un significato più preciso solo se gli interventi di valorizzazione sono integrati in un processo di riqualificazione urbana, che ha radici in ambiti economico-strutturali, politico-amministrativi e urbanistici”.<sup>4</sup> L’affermazione segue la riforma del commercio<sup>5</sup> che conclude la stagione dell’urbanistica commerciale riportando la funzione distributiva all’interno della pianificazione del territorio. La positività della scelta legis-

lativa arriva però in ritardo.

### Oggi e domani, ricucire le trame urbane

Il dilagare degli shopping center periferici spinge il Consiglio Nazionale dei Centri Commerciali<sup>6</sup> a ricercare una soluzione per la rivitalizzazione che si concretizza con un progetto pilota (1999). Lo studio considera due piazze di un’area semi centrale di Roma con estesa presenza di negozi e condizioni degradate degli spazi pubblici. La proposta di centro commerciale naturale<sup>7</sup> è organizzativa e cerca d’integrare l’iniziativa in un parcheggio interrato sfruttando l’effetto volano della nuova realizzazione anche per ottimizzare l’introito degli oneri. Ma il prototipo resterà una proposta in quanto risconterà: l’impossibilità di aggiungere alla destinazione pertinenziale anche la rotazione; il disinteresse del nuovo assessore, subentrato con il cambio della Giunta; l’attrito della Concommercio cittadina con i commercianti locali; la valutazione della Circoscrizione di una ridotta priorità per il progetto.

L’adeguamento del Piano regolatore generale del Comune di Gallarate (2001) alla legge lombarda del commercio, è l’occasione per affrontare a monte il governo della valorizzazione integrata. Lo strumento si occupa dei parametri per le medie e grandi superfici, ma inserisce il concetto di competizione legato alla qualità degli insediamenti, questi ultimi, però inseriti in programmi integrati con una previsione temporale determinata dall’Amministrazione comunale. La soluzione consente di porre sul mercato dei suoli un numero maggiore di opzioni, con destinazione commerciale, di quello che in realtà potrà essere realizzato e, di conseguenza, agisce anche da calmiera per i valori immobiliari. Ma questo meccanismo verrà contratto dalle scelte dell’Amministrazione che invece manterrà le procedure di confronto e negoziazione. Le numerose iniziative, registrate nei primi anni, suggeriscono d’interpretare il fenomeno. *Urbanistica Informazioni*<sup>8</sup> dedica un approfondimento, ma la sezione, pur riuscendo a delineare il

quadro delle principali realizzazioni in Italia e lo stato del dibattito, non raccoglierà più dei casi invitati dal curatore.

La lezione, proveniente dalle esperienze, avverte il rischio del marketing urbano che, considerando le città come dei prodotti, può portare alla banalizzazione di tessuti complessi. Un approccio più adeguato sembra essere quello dell’antropomorfismo urbano. Le città sono come persone con caratteri fisionomici, sessuali, emozionali, prestazionali, ecc. Quindi si deve procedere con strumenti “calibrati” e, in particolare, in grado di sviluppare integrazione e avviare processi di rilancio. In altri termini, quando si chiude il cantiere non si conclude l’opera, ma si deve iniziare la vera e propria azione di rivitalizzazione.

Proprio questi criteri sono alla base del Programma integrato del centro storico di Perugia (2002), voluto dagli assessori al Centro storico e allo Sviluppo economico, che ricerca una strategia in grado di mettere a sistema le risorse pubbliche e private afferenti i settori del sociale, della cultura, delle attività economiche, della mobilità, dell’urbanistica, dei lavori pubblici, dell’ambiente, ecc. Gli indirizzi che ne deriveranno non avranno la fortuna di fare parte delle priorità dell’amministrazione subentrata dopo le elezioni, nonostante la continuità politica. I nuovi assessori non perseguiranno la gestione integrata del centro storico.

La necessità di estendere il confronto è molto sentita. *Territorio*<sup>9</sup> presenta la metodologia di analisi percettiva delle relazioni tra attività e spazi pubblici. Dal dettaglio dei luoghi derivano criteri, indirizzi e soggetti della partnership pubblico e privato in grado di condurre la riqualificazione.

Il Piano di settore della Provincia di Varese (2003) rappresenta l’occasione per proporre l’inquadramento delle politiche che valorizzano la forza di trascinarsi degli interventi associando, a questi ultimi, finalità di potenziamento della rete tradizionale. Il rilascio dell’autorizzazione comunale è collegato al sostegno delle attività tradizionali anche attraverso lo sviluppo di nuove formule che sono sintetizzate dal motto “la grande distribuzione

organizzata adotta il negozio di montagna". Le indicazioni avranno successo, acquisiranno maggiore legittimità entrando nel Piano territoriale di coordinamento e verranno riprese dalla Regione Lombardia<sup>10</sup> per il rilancio delle aree marginali.

Volendo cogliere l'opportunità offerta da alcune regioni, che nei primi anni del 2000 avevano disposto specifiche misure per la riqualificazione commerciale consistenti in finanziamenti di interventi vari: infrastrutturali, gestionali, promozionali, formativi, ecc. sono stati proposti a Comuni e Associazioni di categoria processi partecipati per la definizione di programmi di rivitalizzazione in cui inserire gli interventi finanziati. Purtroppo è prevalso l'obiettivo di prendere il finanziamento e le opere realizzate non hanno avviato percorsi virtuosi.

Con l'esperienza di Colle di Val d'Elsa (2003), tutt'ora in corso, che si occupa anche di risolvere il declino del com-

mercio nel centro storico, scaturisce lo scenario attuale. Il programma di rivitalizzazione si fonda sul rispetto di alcune condizioni irrinunciabili: individuazione dei caratteri specifici inerenti il funzionamento dei luoghi nei confronti dell'abitare; ascolto e partecipazione degli abitanti, senza distinzione di categoria e appartenenza, già nelle scelte preliminari del processo progettuale; messa in atto di misure che non vincolano le scelte, per esempio, degli operatori, ma le rendono convenienti; coinvolgimento della comunità nei processi di pianificazione, programmazione, gestione integrata e progettazione degli strumenti più adeguati per avviare, condurre e monitorare il processo di rivitalizzazione.

\* Docente di Analisi economica urbana al Politecnico di Milano.

Note

1. I. Rossi, "Il ruolo del commercio nei centri storici", in *Largo Consumo*, n. 7-8, Milano, 1982.
2. I. Rossi, "È crisi per i centri storici italiani", in

*Largo Consumo*, n. 6, Milano, 1990.

3. Iscom E. R., "Marketing urbano. Valorizzazione del commercio nei centri storici", Etas, Milano, 1994.
4. I. Rossi, "Il commercio e l'artigianato dentro le città. Esperienze di riqualificazione urbana", Etas Libri, Milano, 1998.
5. D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 114.
6. Associazione di categoria, che raggruppa le imprese operanti nell'industria dei centri commerciali, aderente a Confcommercio e componente dell'International Council of Shopping Centers di New York. Nel 1999 il presidente è Livio Buttignol, Amministratore delegato di Generale supermercati spa.
7. "È la forma più moderna ed evoluta di considerare piazze e strade, storicamente caratterizzate dalla presenza di negozi, esercizi dell'artigianato, servizi e agenzie, bar e ristoranti, attività per il tempo libero, ecc.", da *Prototipo di centro commerciale urbano*, Comune di Roma, VI Circoscrizione, Roma, 2001.
8. "Rivitalizzare il commercio nei centri storici", in *UI* 176/2001. La Sezione raccoglie contributi della ricerca universitaria, ma anche di amministratori locali.
9. "Valorizzare il sistema di attività miste per abitare meglio la città, i centri storici", in *Ricerche, Territorio* n. 23/2002, Franco Angeli, Milano, 2002. La sezione illustra le ricerche del Dipartimento di architettura e pianificazione, del Politecnico di Milano, nei centri storici di Pavia e Cantù.
10. D.C.R. 2.10.2006, n. VIII/215, Programma triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2006-2008.

## CIVIL PROTEC 2007

### 1a Fiera specializzata per calamità e protezione civile Bolzano, 18 - 20 maggio 2007

*Proseguono a pieno ritmo i preparativi della nuova rassegna specializzata di Fiera Bolzano: Civil Protec prenderà il via il 18 maggio e per tre giorni trasformerà il quartiere fieristico in una grande vetrina di prodotti e servizi per calamità e protezione civile.*

Da decenni l'Alto Adige svolge un ruolo primario nei settori del soccorso e della protezione civile. Numerosi Paesi ci invidiano. L'Associazione provinciale di soccorso Croce Bianca è un esempio tangibile che un'organizzazione fondata sul volontariato può funzionare ottimamente a patto che vengano garantite alcune condizioni. La fiera specializzata Civil Protec è, a nostro avviso, il luogo ideale ove presentare il nostro operato, i nostri programmi futuri e per interagire con altri", così si esprime il dott. Ivo Bonamico, Direttore dell'Associazione provinciale di soccorso Croce Bianca.

La manifestazione bolzanina tratterà i settori della previsione, della prevenzione, dell'intervento, del ripristino e verrà arricchita da un articolato programma di manifestazioni di contorno. Il congresso internazionale „Rischi idrogeologici e gestione dei rischi" verterà in particolare sull'acqua e avrà luogo nel centro congressi della Fiera/Four Points Sheraton. I lavori prenderanno il via il 17 maggio, dunque un giorno prima dell'apertura della fiera specializzata, e proseguiranno il 18 maggio. Il congresso verrà suddiviso in quattro blocchi nel corso dei quali numerosi relatori tratteranno svariati argomenti tra cui il rischio idrogeologico, l'analisi e la gestione integrale del rischio, la cultura del rischio e il rischio residuo.

Nel programma degli interventi del primo blocco figurano, tra gli altri, questi temi:

- la difesa delle catastrofi naturali nel passato. Esempi dall'Oetztal (Nordtirolo, Austria).
- effetti delle mutazioni climatiche globali sul territorio alpino.
- analisi del rischio e pianificazione territoriale in Svizzera.

- il centro funzionale, una nuova struttura nella protezione civile.
- movimenti di massa e colate di detriti: dall'analisi dei pericoli alla valutazione del rischio.

Per informazioni dettagliate sugli interventi che figurano nei programmi dei quattro blocchi del congresso e per la pre-registrazione è possibile consultare la pagina [www.civilprotec.it](http://www.civilprotec.it)

Nel padiglione fieristico verrà allestito nei tre giorni di fiera il Civil Protec Forum, uno spazio presso il quale si terranno relazioni e presentazioni su tematiche di attualità. La mattina del 19 maggio ad esempio avrà luogo una tavola rotonda organizzata dall'Associazione provinciale di soccorso Croce Bianca in collaborazione con il Soccorso Alpino, con l'Unione provinciale dei corpi vigili del fuoco e con l'Associazione provinciale soccorso subacqueo. La discussione verterà sul lavoro dei volontari della protezione civile in Alto Adige, sulla situazione nei Paesi confinanti, nei Paesi dell'Unione europea e in altri Stati, sulle responsabilità dei volontari nei vari settori della protezione civile.

La quota di partecipazione alle iniziative che si svolgeranno nel forum è inclusa nel biglietto d'ingresso a Civil Protec. Non è richiesta la pre-registrazione. Le aziende espositrici che desiderano organizzare presentazioni dei propri prodotti e dei propri servizi possono farlo nel forum in grado di ospitare un centinaio di visitatori.

In occasione della 1a Fiera specializzata per calamità e protezione civile Civil Protec verrà organizzato un concorso provinciale nell'ambito del quale volontari e collaboratori della Croce Bianca potranno competere tra loro per aggiudicarsi il titolo di „squadra di soccorso dell'anno".

Per ulteriori informazioni sull'evento e sul programma delle manifestazioni ideate a cornice della fiera specializzata bolzanina ci si può collegare al sito [www.civilprotec.it](http://www.civilprotec.it).

## Centri storici in Sicilia: problematiche e indirizzi

Teresa Cannarozzo\*

I centri storici siciliani risentono dell'appartenenza a contesti urbani e territoriali molto diversificati con riferimento alla dimensione delle città, alla collocazione geografica, alla vitalità dei contesti socio-economici, all'esistenza di piani e politiche urbanistiche finalizzati alla riqualificazione urbana e al recupero del patrimonio edilizio storico. I centri storici di Palermo e Catania sono investiti da un processo di valorizzazione, anche se disorganico e senza politiche pubbliche sul ruolo che possono svolgere nel contesto urbano e metropolitano. Nel caso di Palermo il processo di recupero del centro storico è stato guidato dal Piano

Particolareggiato Esecutivo per il recupero del centro storico commissionato da Orlando a Cervellati e Benevolo, denominato comunemente P.P.E., approvato dalla Regione nel 1993 e assistito da una legge regionale che ha canalizzato notevoli risorse finanziarie a favore degli interventi di recupero pubblici e privati.

Agrigento e Siracusa hanno goduto di una legge speciale, la legge regionale n. 70 del 1976 che imponeva la redazione di un piano particolareggiato e assegnava risorse finanziarie al Comune e ai privati. Mentre a Ortigia opera dal 1990 un piano particolareggiato che ne ha innescato concretamente il recupero e la valorizzazione, ad Agrigento il piano particolareggiato non è ancora andato in porto e il centro storico versa in pessime condizioni.

Per il recupero del centro storico di Ragusa fu predisposta la legge regionale 61 del 1981, che dotò il Comune di

abbondanti risorse finanziarie, consentì di acquisire centinaia di immobili e permise di attuare una serie di interventi di restauro su edifici di pregio senza attendere la redazione di uno strumento urbanistico, che per altro non è stato ancora definito. Trapani, Caltanissetta ed Enna non dispongono di piani specifici finalizzati al recupero dei rispettivi centri storici, ma mentre Trapani ha subito alcuni interventi di riqualificazione urbana realizzati in occasione dell'America's Cup nel 2005, i centri storici di Caltanissetta ed Enna continuano a esprimere abbandono, degrado e marginalità.

Vi sono anche altre dinamiche in atto con riferimento alle città di media dimensione e ai centri minori: le città medie più vitali vedono profonde trasformazioni del patrimonio edilizio storico residenziale, tramite radicali sostituzioni o sopraelevazioni; molti centri minori dell'interno sono affetti da spopolamento, abbandono e decadenza del patrimonio edilizio monumentale e residenziale; alcuni centri storici, come Ortigia, Cefalù, Taormina, marciano verso una valorizzazione turistica spinta, con tutto quello che ne consegue.

### Nuovi indirizzi progettuali

In Sicilia, sia nella legislazione speciale che in quella ordinaria, si prevedeva che il recupero dovesse attuarsi tramite la redazione di piani particolareggiati, strumenti urbanistici complessi e costosi, e per questo utilizzati molto raramente. Basti pensare che solo Siracusa e Palermo sono dotate di piani particolareggiati che coprono l'intera città sto-

rica. Per molti decenni i Comuni hanno sempre cercato di restringere al massimo le zone A all'interno dei piani regolatori per via del regime più restrittivo di tali zone.

Nonostante il poco interesse della politica siciliana verso la normativa urbanistica, dimostrata dall'inesistenza di una legge urbanistica aggiornata, qualche ramo dell'amministrazione regionale, pur in un quadro di contraddizioni, se non di vero e proprio conflitto con altri settori del medesimo apparato, ha cercato di suggerire nella seconda metà degli anni '90 un nuovo modello di sviluppo regionale e di assetto del territorio, basato sulla migliore utilizzazione delle risorse culturali, insediative, naturalistiche e ambientali per tentare di dare alla Sicilia un nuovo ruolo economico e produttivo nell'ambito nazionale e internazionale.

Ci si riferisce in particolare alle Linee Guida del Piano territoriale paesistico regionale approvate nel 1999 (Ptp), e a due circolari sulla pianificazione comunale e sul recupero dei centri storici, emanate nel 2000.

Nel Ptp la Regione aveva messo finalmente a fuoco il tema dell'intervento di recupero dei "Centri e nuclei storici" consolidando e ampliando l'orientamento culturale espresso succintamente nell'art. 55 della Lr 71/78 e nelle leggi speciali. Il Ptp, infatti per la prima volta, "individua quali centri e nuclei storici le strutture insediative aggregate storicamente consolidate delle quali occorre preservare e valorizzare le specificità storico-urbanistiche-architettoniche in stretto e inscindibile rapporto

con quelle paesaggistico-ambientali”.

Per i centri storici il Ptp indica:

- criteri oggettivi e scientifici di perimetrazione come zone A;
- indirizzi per la pianificazione territoriale che deve tendere a consolidare e rivalutare i ruoli storici dei centri e dei nuclei nell'ambito dell'intero sistema insediativo regionale;
- indirizzi per l'attività urbanistica all'interno dei centri storici che deve essere basata sulla conservazione e valorizzazione dei caratteri spaziali, architettonici e tipologici esistenti, limitando le trasformazioni ad ambiti privi di valore storico-testimoniale o al miglioramento della qualità urbana e delle condizioni abitative.

Come si evince da quanto sopra, l'intervento di recupero dei centri storici è stato finalmente promosso anche in Sicilia come obiettivo irrinunciabile e qualificante per conseguire un assetto del territorio regionale culturalmente ed economicamente aggiornato, per il quale si sollecita una adeguata attenzione da parte delle amministrazioni locali e si comincia ad assegnare risorse. Per raggiungere pienamente l'obiettivo era necessario però aggiornare tecnicamente e culturalmente anche il contenuto dei piani urbanistici finalizzati al recupero dei centri storici.

Per conseguire questo risultato, anche in assenza di sostanziali modifiche legislative, l'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente ha emanato due circolari sulla pianificazione comunale e sul recupero dei centri storici, che, pur muovendosi nell'ambito della normativa vigente, hanno determinato un nuovo modo di fare i piani regolatori, privilegiando finalmente la riqualificazione urbana e il riuso del patrimonio edilizio storico.

I due provvedimenti hanno avuto l'obiettivo di utilizzare al meglio anche il contributo della pianificazione locale, che è obbligatoria per legge e soggetta a rinnovamento periodico, per pervenire anche “dal basso” al riordino e alla riqualificazione del territorio regionale, facendo appello alla responsabilità degli amministratori locali.

Ambedue le circolari veicolano un messaggio di fondo: che le scelte progettuali devono scaturire da analisi approfondite dello stato di fatto, da percorsi

conoscitivi appropriati e strutturati in funzione degli obiettivi da raggiungere.

In particolare, la circolare n. 3/2000 *Aggiornamento dei contenuti degli strumenti urbanistici generali e attuativi per il recupero dei centri storici* introduce lo strumento urbanistico della variante generale per la zona “A” e prevede l'intervento diretto, limitando l'utilizzazione dei piani particolareggiati ad aree che presentano problematiche particolari. Essa costituisce una vera e propria guida tecnica e culturale per strutturare i piani urbanistici finalizzati alla riqualificazione e al recupero dei centri storici.

Data la difficoltà del tema e la poca sperimentazione effettuata, la circolare suggerisce in maniera didascalica il numero e la qualità degli elaborati da redigere, le scale di rappresentazione, le analisi da svolgere, le destinazioni d'uso compatibili con la rivitalizzazione della città storica.

Il patrimonio edilizio storico e gli spazi ineditati dovranno essere analizzati e classificati attraverso l'analisi tipologica, che non deve essere basata sull'uso di “tipi” aprioristicamente determinati, ma su studi e indagini dirette sul “campo” relazionate alla storia e alle tradizioni locali.

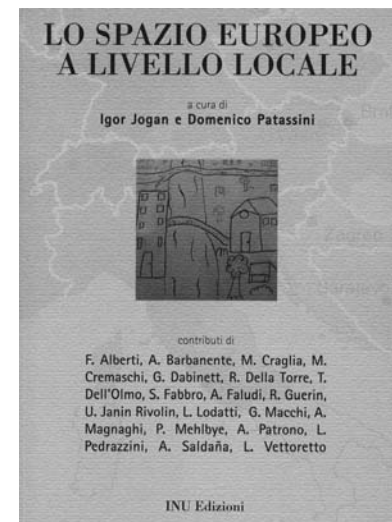
Al fine di facilitare la comprensione degli argomenti trattati, è allegata alla circolare una nota che contiene la “terminologia” e l'elenco delle “destinazioni d'uso”.

Il nuovo strumento urbanistico della variante generale per la zona A ha avuto successo e una ventina di comuni, in attesa di aggiornare i piani regolatori generali, hanno cominciato a rivedere la pianificazione all'interno dei centri storici intraprendendo la via della formazione della variante generale, più snella e meno costosa del piano particolareggiato.

Le varianti generali assicurano quadri organici e aggiornati di riferimento entro cui collocare i soggetti attuatori e le risorse finanziarie, condizioni richieste dall'Unione Europea per erogare i finanziamenti necessari alla realizzazione degli interventi.

\* *Inu Sicilia.*

## INU Edizioni Volumi



### Lo spazio europeo a livello locale

a cura di Igor Jogan e Domenico Patassini

Quale sarà nel prossimo futuro l'influenza esercitata dalle istituzioni europee sulle pratiche di piano a livello locale? Questo volume si propone di avviare una riflessione da prospettive diverse e su oggetti specifici: dalle variabili di sistema (strumenti, competenze) all'attuazione dei progetti, dalle problematiche di carattere metodologico a quelle proprie delle politiche di valorizzazione dell'informazione tecnica e geografica.

Pagine 320, abstract in inglese  
Illustrazioni a colori e b/n, formato cm. 14 x cm 21

Prezzo di copertina €26,00

**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](mailto:inuprom@inuedizioni.it)

# La qualità dell'abitare e della vita sociale



**EDILIZIA POPOLARE**  
La rivista di architettura  
e urbanistica  
a cura di Federcasa

#### EDILIZIA POPOLARE

Escono 2 numeri l'anno

#### Tariffe di abbonamento

Euro 45 per l'Italia

Euro 77 per l'estero

#### Un numero

Euro 24 per l'Italia

Euro 27 per l'estero

#### Arretrati

Euro 27

#### © FEDERCASA

Direzione e amministrazione

Palazzo Cispel

via Cavour 179/a

00184 Roma

tel. 06.47865460

fax 06.47865444

#### Distribuzione

JOO Distribuzione

via Filippo Argelati, 35

20143 Milano

tel. 02.8375671

fax 02.58112324

## LE LIBRERIE DI EDILIZIA POPOLARE

Libreria Rinascita	Piazza Roma, 7	63100	Ascoli Piceno	tel	0736259653
Libreria Campus	Via Torna, 86	70125	Bari	tel	0805574806
Libreria Mardi Gras	Via A. Hofer, 4	39100	Bolzano	tel	0471301233
Libreria Punto Einaudi	Via Cavour, 11	54033	Carrara	tel	0585777192
Libreria Minerva	Piazza del Popolo, 31	47023	Cesena	tel	054722660
CUSL Bookstore	Via San Gallo, 12/R	50129	Firenze	tel	055292882
Libreria Alfani Editrice	Via degli Alfani, 84	50121	Firenze	tel	0552398800
Libreria LEF	Via Ricasoli, 107/R	50122	Firenze	tel	055216533
Libreria Punto di Vista	Stradone Sant'Agostino, 58/R	16123	Genova	tel	0102770661
CUSL Architettura Bovisa	via Durando 10/a	20158	Milano	tel	0223995725
CUSL Ingegneria Leonardo	Piazza Leonardo da Vinci, 32	20133	Milano	tel	022365365
La Cerchia	Via Giuseppe Candiani, 102	20158	Milano	tel	0239314929
Libreria CLUP	Via Ampère, 20	20133	Milano	tel	0270634828
Libreria Hoepfli	Via Hoepfli, 5	20121	Milano	tel	02864871
Libreria L'Archivolta	Via Marsala, 2	20121	Milano	tel	026590842
Libreria Fiorentino	Calata Trinità Maggiore, 36	80134	Napoli	tel	0815522005
Libreria CLEAN	Via Diodato Liroy, 19	80134	Napoli	tel	0815524419
Libreria Il Punto	Via Diodato Liroy, 11	80134	Napoli	tel	0815510457
Libreria Dante	Via Maqueda, 172	90134	Palermo	tel	091585927
Libreria Fiaccadori	Via al Duomo, 8/A	43100	Parma	tel	0521282445
Libreria Filograsso	Viale Pindaro, 75	65127	Pescara	tel	0854511011
Libreria Campus	Viale Pindaro, 85	65127	Pescara	tel	08564938
Libreria dell'Università	Viale Pindaro, 51	65127	Pescara	tel	085694800
Libreria PEPO	Viale della Libertà, 36/c	89123	Reggio di Calabria	tel	0965894176
Libreria La Compagnia	Via Migliorati, 1/b	42100	Reggio Emilia	tel	0522453177
Libreria DEI Tipografia genio civile	Via Nomentana, 16/20	00161	Roma	tel	064416371
Libreria Kappa	Via Gramsci, 33	00197	Roma	tel	063234193
Libreria Kappa	Piazza Borghese, 6	00186	Roma	tel	06 6790356
Libreria Mancosu Editore	Viale Gioacchino Rossini, 20	00198	Roma	tel	0685304780
Libreria Aleph	Corso Umberto, 106	96100	Siracusa	tel	0931483085
Libreria Celid Architettura	Viale Mattioli, 39	10125	Torino	tel	0116508964
Libreria Celid Boggio	Via Boggio, 71/A	10129	Torino	tel	0115647911
La Rivisteria	Via San Vigilio, 23	38100	Trento	tel	0461986075
Libreria CLUVA	Tolentini Santa Croce, 191	30125	Venezia	tel	0415226910
Libreria Rinascita	Corso Porta Borsari, 32	37121	Verona	tel	045594611
Libreria Librari	Contrà delle Morette, 4	36100	Vicenza	tel	0444547140

## La Lr Toscana e la perequazione

Ezio Micelli

La perequazione è uno degli elementi qualificanti delle leggi urbanistiche regionali di nuova generazione. Gli articoli dedicati alla perequazione nelle leggi regionali sono tuttavia stringati e sintetizzano in poche righe le nuove modalità con cui le amministrazioni comunali devono operare nei confronti della proprietà immobiliare interessata dalla trasformazione della città. La legge 1/2005 della Regione Toscana non fa eccezione: all'articolo 60 istituisce la perequazione, limitandosi tuttavia all'enunciazione di un principio senza articolarne gli aspetti attuativi. Con il Regolamento di attuazione delle disposizioni del Titolo V della Lr 1/2005, la Giunta regionale propone un quadro più articolato delle azioni che le amministrazioni devono intraprendere nella gestione di piani perequativi, approfondendo il passaggio dal principio perequativo alla prassi di piani e progetti.

Riprendiamo i temi posti dal regolamento. Il primo comma ritorna sulla definizione della perequazione e sulle sue finalità: l'impiego del nuovo strumento ha come scopo il "superamento della diversità di condizione giuridico-economica che si determina tra le proprietà immobiliari per effetto della pianificazione urbanistica". Ciò si traduce nella promozione di una "equa distribuzione dei benefici e degli oneri derivanti dagli interventi di trasformazione degli assetti insediativi, infrastrutturali ed edilizi del territorio comunale".

Gli elementi che emergono dall'analisi del testo sono principalmente tre. Il primo riguarda la perequazione come

strumento grazie a cui pervenire a una superiore giustizia fondiaria e immobiliare relativamente ai benefici indotti dal piano urbanistico. Con la perequazione si pone fine alla differenza di trattamento delle proprietà interessate dalla trasformazione della città, che tradizionalmente si dividevano in due categorie: quelle beneficiarie di importanti plusvalori legati alla modifica delle loro destinazioni d'uso, e quelle che invece si vedevano attribuire un vincolo preordinato all'espropriazione per pubblica utilità con benefici economici risibili.

Il secondo elemento riguarda le modalità con cui si giunge a tale superiore giustizia fondiaria: le volumetrie di carattere privato – alla base del plusvalore determinato dalla scelte urbanistiche – devono essere distribuite egualmente fra tutti i proprietari interessati dalla trasformazione urbanistica della città, senza più differenze tra proprietari di immobili che condividono una medesima condizione di fatto e di diritto.

Più problematico è il terzo aspetto che si evince dalla lettura del testo del primo comma. La perequazione urbanistica potrebbe apparire, ad una prima lettura, di applicazione assai ampia: il regolamento parla infatti di "trasformazione degli assetti insediativi, infrastrutturali ed edilizi". In realtà, sulla base delle esperienze più significative di piani perequativi, l'ambito in cui questo strumento dispiega la sua operatività è quello delle aree di trasformazione urbanistica. Nelle aree della città consolidata come nelle aree agri-

cole sono altri e diversi gli strumenti che l'amministrazione deve mettere in campo per sviluppare dinamiche di partenariato con gli operatori privati e per giungere a superiori livelli di equità di trattamento economico.

Il secondo comma dell'art. 16 del regolamento scioglie il nodo della collocazione del nuovo strumento della perequazione nel processo di pianificazione. Il regolamento conferma con chiarezza quanto sinteticamente indicato all'art. 55 della legge regionale: gli ambiti soggetti alla perequazione sono individuati per mezzo del regolamento urbanistico o con i piani complessi di intervento, ovvero i piani che richiedono "l'esecuzione programmata e contestuale di interventi pubblici e privati" (art. 56 della Lr 1/2005).

Il problema non è solo della Regione Toscana. Lo strumento della perequazione è stato impiegato variamente nei due livelli di pianificazione – il piano strutturale e quello operativo – con scelte anche assai diverse tra loro. Agli estremi opposti, troviamo chi ha scelto di specificare le regole di impiego della perequazione nella pianificazione strutturale (si consideri, ad esempio, il Piano strutturale di Ravenna) oppure le città che hanno preferito limitarsi, in questa fase della pianificazione, a enunciare il ricorso allo strumento demandando al piano operativo e ai piani attuativi il compito di specificarne i contenuti (si veda il caso, ad esempio del Piano di assetto del territorio di Verona).

Con il nuovo regolamento, la Regione Toscana conferma l'orientamento evi-

denziato nella legge di riforma e sposta a valle, nella fase di pianificazione operativa, le scelte in merito alla perequazione con il solo vincolo di rispettare gli indirizzi fissati dal piano strutturale. Si tratta di una scelta di rilievo che potrebbe guidare in futuro le scelte di altre regioni, oggi alle prese con documenti di indirizzo, quando non con vere e proprie modifiche delle leggi di riforma, tesi a guidare le amministrazioni verso un più consapevole impiego degli strumenti gestionali di nuova generazione.

Al terzo comma dell'articolo 16, il regolamento procede a definirne i contenuti operativi della perequazione. Quali effetti determina l'assoggettamento di un'area alla disciplina perequativa? Il terzo comma specifica i costi e i benefici derivanti dall'impiego del nuovo strumento di gestione urbanistica. Il regolamento urbanistico o il piano complesso di intervento specificano l'ammontare dei diritti edificatori attribuiti alle proprietà interessate dalla trasformazione urbanistica e si curano di determinarne l'equa ripartizione. Inoltre, il regolamento urbanistico o il piano complesso di intervento devono determinare la distribuzione degli oneri legati allo sviluppo delle aree e degli immobili: in misura proporzionale ai diritti edificatori attribuiti sono anche assegnati gli oneri relativi alle opere di urbanizzazione e agli eventuali ulteriori interventi di interesse pubblico a carico dei privati; le aree a standard e quelle aggiuntive ottenute dall'amministrazione per mezzo della perequazione; i costi legati alle quote di edilizia residenziale che abbiano natura sociale e che dunque comportino valori a sconto rispetto al loro potenziale di mercato.

L'ultimo aspetto su cui l'art. 16 concentra la propria attenzione riguarda il rapporto tra la pianificazione attuativa e la struttura fondiaria e immobiliare degli interventi. Il regolamento regionale prevede un elaborato aggiuntivo rispetto a quelli tradizionalmente richiesti: i comparti perequativi presuppongono "la redazione di un piano di ricomposizione fondiaria", allo scopo di evidenziare le permutazioni o le cessioni immobiliari tra le proprietà e predisposto sulla base del progetto di

dettaglio dell'intero ambito interessato. Gli accordi proprietari per la ricomposizione fondiaria del comparto sono vincolanti e non facoltativi: il rilascio dei permessi di costruire è subordinato infatti alla sottoscrizione di atti dai quali sia possibile evincere come le proprietà abbiano effettivamente tradotto il principio perequativo in formule di ricomposizione della proprietà in grado di tradurre lo spirito della legge in prassi.

Il regolamento regionale assume così – almeno implicitamente – che sia il mercato a promuovere l'aggregazione e la ricomposizione delle proprietà per la gestione operativa dei comparti. Del resto, sotto il profilo operativo, proprietari e *developer* sono consapevoli della necessità di promuovere questo tipo di azione preliminare allo sviluppo immobiliare vero e proprio. Con la perequazione tuttavia il perimetro delle aree da aggregare e ricomporre rispetto ai tradizionali piani attuativi di iniziativa privata si amplia: per promuovere il comparto non sono necessari solo gli immobili destinati allo sviluppo della città privata, ma gli operatori privati devono farsi carico anche di integrare le proprietà destinate a divenire città pubblica. Se ai proprietari e ai *developer* compete l'onere di un coordinamento più ampio che in passato, all'amministrazione spettano tuttavia compiti nuovi. Il disegno dei comparti deve tenere conto delle diverse proprietà e delle strategie che ciascuna di esse promuove allo scopo di facilitare – nel rispetto di una visione complessiva promossa dal piano – lo sviluppo degli interventi. Ciò non solo per favorire l'iniziativa di proprietari e imprese, ma anche e soprattutto nella consapevolezza che il meccanismo perequativo funziona se la città privata si trasforma assicurando aree e immobili a quella pubblica: con le nuove regole del gioco, l'inerzia della prima pregiudica qualsiasi sviluppo della seconda.

\* Università Iuav di Venezia.

## IL 5 PER MILLE PER SOSTENERE L'INU

### I costi dell'attività culturale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica

L'attività culturale ed editoriale dell'INU è in costante aumento ed ormai rappresenta un punto di riferimento per il dibattito disciplinare sulla pianificazione urbanistica nel nostro paese.

Il sistema INU nello scorso anno ha realizzato oltre 60 iniziative convegnistiche a livello nazionale e regionale, corsi di formazione per funzionari pubblici, amministratori e professionisti.

Alcune iniziative come Urbanpromo si sono affermate nel panorama nazionale come eventi di grande rilievo per il dibattito sulle trasformazioni urbane.

Le riviste Urbanistica, Urbanistica Informazioni, Urbanistica Dossier e Urbanistica Quaderni rappresentano ormai da molti anni un punto di riferimento per il dibattito disciplinare.

Tutte queste attività vengono svolte dall'Istituto grazie al sostegno dei soci, mentre i contributi pubblici continuano a diminuire rendendo sempre più critico il bilancio dell'Istituto.

### Contribuire alle entrate dell'INU con il 5 per mille

Da quest'anno è possibile contribuire all'attività culturale dell'Istituto attraverso il versamento del 5 per mille sull'imposta IRPEF dei contribuenti.

Questa sottoscrizione non prevede costi aggiuntivi per il contribuente e consente all'INU di ricevere dall'Agenzia delle Entrate una quota del 5 per mille delle tasse versate.

### Come dare il 5 per mille all'INU

Per effettuare il versamento del contributo a favore dell'INU basta compilare l'apposita casella contenuta nelle dichiarazioni dei redditi riportando il codice fiscale dell'INU che è 80206670582

Per facilitare questa operazione abbiamo allegato i modelli 730-1 ed UNICO PERSONE FISICHE redditi 2006, dove sono riportate le indicazioni necessarie alla compilazione della sezione relativa al contributo del 5 per mille.

Per qualsiasi informazione relativa al 5 per mille è possibile contattare la segreteria al numero 06/68801190-68809671

Email: [segreteria@inu.it](mailto:segreteria@inu.it)

Il Presidente  
Federico Oliva



# Riforma urbanistica

a cura di Sandra Vecchiotti

## L'esperienza piemontese per la legge di governo del territorio

Sergio Conti\*

### Il contesto regionale

Il percorso politico e istituzionale che la Regione Piemonte ha intrapreso per avviare la riforma legislativa e disciplinare si compone di alcuni elementi fondamentali che, nel loro insieme, costituiscono una complessiva azione a sostegno del governo del territorio. Infatti l'insieme degli elementi messi in gioco (a partire dalla redazione del nuovo strumento di pianificazione territoriale e del piano paesaggistico) rappresenta uno degli elementi portanti del programma di governo della Giunta regionale del Piemonte. In questo spirito la Regione Piemonte ha avviato la stesura dei nuovi strumenti e della legge di riforma riconoscendo, all'insieme di questi elementi, la centralità politica con la quale giungere a una visione di governo del territorio attenta ai problemi della tutela, ma capace di affrontare le sfide e risolvere i problemi di sviluppo che attendono il Piemonte nei prossimi anni.

### L'avvio del percorso di riforma

A partire dall'insediamento della nuova maggioranza, che governa la Regione dall'aprile 2005, l'Assessorato alle Politiche Territoriali ha avviato un articolato processo di ristrutturazione

delle norme e di definizione degli strumenti di pianificazione capace di modificare profondamente il quadro esistente e, nel contempo, di introdurre principi innovati per il governo del territorio regionale.

L'avvio in contemporanea della formazione dei Piani e della stesura degli atti necessari alla revisione della legislazione in materia ha messo in moto un percorso in grado di invertire la direzione nella quale il Piemonte aveva finora camminato restando, nel panorama nazionale, una delle poche Regioni a non aver dato seguito alle principali riforme nazionali degli ultimi anni ed alla modifica costituzionale del 2001.

La legge regionale vigente (56/77) – tra le più avanzate all'atto della sua promulgazione sotto l'egida di Giovanni Astengo – nonostante negli anni sia stata oggetto di molte modifiche, si presenta inadeguata nel suo impianto e contenuto tali da rendere necessario un progetto legislativo di nuova generazione.

A fronte di questa situazione, che di per sé sconsiglia interventi frammentari di adeguamento dell'apparato normativo esistente, il Piemonte ha scelto la strada di elaborare una nuova e organica legge in grado di governare le materie territoriali.

Proprio per rispondere a questa fase innovativa la Giunta regionale ha avviato il percorso di scrittura della riforma presentato – nel corso di un convegno svoltosi il 6 febbraio 2006 – alla discussione di tutte le parti interessate, in vista della stesura del prov-

vedimento, il documento "Per una legge di governo del territorio del Piemonte" che anticipa i contenuti del futuro atto legislativo e il percorso, politico e istituzionale, da intraprendere per giungere in tempi ravvicinati all'elaborazione di una sua prima bozza. In tale documento si afferma, focalizzando il proprio obiettivo di fondo, che il concetto di governo del territorio non può essere ricondotto a una "materia" in senso tradizionale, né può essere limitato alla regolazione degli usi del suolo che costituiscono tradizionalmente la disciplina urbanistica e, in questo senso, l'idea di governo del territorio non può, infatti, non comprendere il paesaggio, la difesa del suolo, lo sviluppo locale, la mobilità e le infrastrutture, la protezione degli ecosistemi, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali. Quale ulteriore contributo al dibattito, nonché al fine di anticipare in via sperimentale alcuni punti nodali della riforma (le Conferenze di copianificazione e il coinvolgimento delle Province nel processo decisionale sulle politiche territoriali), è stato varato un disegno di legge (attualmente in fase di approvazione definitiva dall'aula consiliare) teso a modificare modi e tempi di approvazione delle varianti strutturali degli strumenti urbanistici. Il disegno di legge, che intende sperimentare alcune procedure innovative in attesa della promulgazione della complessiva e organica riforma, costituisce il banco di prova per il sistema Piemonte (gli enti competenti, gli apparati tecnici e le strutture, i profes-

sionisti) a fronte dell'innovazione, non solo normativa, delle nuove azioni di governo del territorio.

### I contenuti della riforma

Al fine di definire i contenuti che la nuova legge di governo del territorio debba avere è necessario partire dalla constatazione che la legge regionale 56 del 1977, se è stata una buona legge di prima generazione, presenta attualmente un impianto e contenuti tali da rendere inequivocabilmente necessario un progetto legislativo di nuova generazione. Ciò trova peraltro giustificazione nell'avvenuta modifica del Titolo V della Costituzione. Nel 2001, com'è noto, si ha l'introduzione del più ampio concetto di governo del territorio, in luogo di urbanistica, quale materia concorrente dei poteri legislativi dello Stato e delle Regioni e in ragione del processo legislativo attualmente in corso nel Parlamento italiano. È l'insieme complesso di funzioni riconducibili al concetto di governo del territorio che costituisce riferimento e più forte motivazione per una legge regionale che sia in grado di:

- definire gli strumenti idonei per un del territorio e del paesaggio con i nuovi indirizzi normativi europei (Convenzione europea del paesaggio e Direttiva sulla Valutazione ambientale dei piani) e nazionale (Codice dei beni culturali e del paesaggio);
- riconsiderare e, anche in questo caso, integrare e coordinare la legislazione del Piemonte relativamente alla tutela efficace coordinamento e integrazione dell'attività di pianificazione e valorizzazione dei beni culturali, ambientali e paesaggistici, alle disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e le procedure di valutazione (con particolare riguardo all'applicazione a piani e programmi), alle disposizioni concernenti gli studi geologici e idrogeologici a supporto della pianificazione urbanistica o alla pianificazione di bacino (a partire dal Pai redatto dall'Autorità di bacino del Po).

Nell'intento di diffondere e consolidare questi nuovi concetti di governo del territorio, la Regione vuole cogliere l'opportunità di promulgare una legge che affermi la centralità:

- dell'essenza processuale dell'attività di pianificazione;
- del riconoscimento delle diverse nature (strutturale, strategica e operativa) dei piani;
- dell'operatività per l'attuazione della pianificazione ai diversi livelli;
- della necessità che la legge comprenda, oltre all'assetto del territorio, la pianificazione del paesaggio;
- del sostegno tecnico della Regione e delle Province al processo della pianificazione per il governo del territorio.

Nel disegno tracciato dai possibili titoli delle componenti della riforma si può già sin d'ora intravederne il significato e la portata che, basandosi sul concetto di sussidiarietà, pone al centro del processo di governo del territorio il livello comunale pur sapendo che i principi di autonomia locale e di sussidiarietà, nel campo del governo del territorio, dovranno essere temperati con il principio di adeguatezza e nella consapevolezza che i sistemi ambientali, economici e sociali, insediativi e infrastrutturali devono essere governati al livello della loro reale rilevanza territoriale per gli effetti che essi producono. Si afferma quindi la necessità di un netto passaggio verso una logica processuale che trascenda quella gerarchica e di sistema attualmente in vigore. Quindi la futura legge, "riformata" in coerenza con il quadro generale di riferimento, individuerà, ai diversi livelli istituzionali, gli strumenti e le modalità di attuazione delle politiche di governo del territorio che, come già affermato, si fondano sulla cooperazione (tra i diversi soggetti competenti) e la copianificazione (tra i diversi strumenti di pianificazione). Il lavoro per la redazione della legge, sorretto da una serie di incontri istituzionali e tecnici, ha prodotto un primo articolato di "Legge della pianificazione per il governo del territorio", presentato alla Giunta regionale nella seduta del 23 ottobre 2006.

### La necessità di una legge nazionale

La riforma regionale non potrà, pur nella sua autonomia, che fondarsi sui principi che saranno dettati dallo Stato nella legge nazionale di governo del

territorio. Anzi, una serie di elementi innovativi non potranno essere correttamente affrontati e risolti dalle leggi regionali in assenza di alcune basi normative nazionali.

In questo contesto è certamente urgente che il Parlamento affronti il tema della riforma, pena il mantenimento di una situazione di stallo, ed è imprescindibile dal raggiungimento di qualsiasi risultato innovativo e coordinato. La riforma nazionale, ormai attesa da oltre sessant'anni (e per molti anni resa inutile dai troppi interventi straordinari messi in atto), deve essere intesa e rappresentare il punto di avvio di una complessiva riforma che (cogliendo il significato profondo della costituzionale natura concorrente del governo del territorio) non potrà che basarsi sulle esperienze regionali - arricchite dal complessivo operato dell'intero sistema delle autonomie - intese quale implementazione di una politica necessaria a governare un bene collettivo come il territorio.

Un bene, ed è meglio ricordarlo, che non riconosce i confini amministrativi come elementi di discontinuità, ma che nell'unitarietà degli strumenti di pianificazione e di governo configura il suo operato e che potenzialmente, in conseguenza a ciò, è in grado di assolvere al meglio al proprio compito di governo della tutela e dello sviluppo.

In questa complessiva accezione la Regione Piemonte attende fiduciosa la conclusione di un iter di riforma nazionale (al quale offre il proprio contributo e collaborazione) essenziale per affrontare al meglio il governo del proprio territorio, con una visione unitaria con le altre regioni e in forma coordinata con gli stati dell'Unione europea.

*\*Assessore alle Politiche Territoriali della Regione Piemonte.*

*Intervento inviato in occasione del Convegno Nazionale Inu "Le regioni per la legge nazionale sul governo del territorio", Firenze, 17 novembre 2006.*

## Bolzano. Legge Urbanistica provinciale

Peter Morello, Roberto Nicoli\*

Proposta di articolato normativo in materia di zone di riqualificazione urbanistica\*\*

### 1. Premessa

#### 1.1 Questioni aperte dai casi di Bolzano e Merano: operatori, destinazioni d'uso e strumenti

Attualmente le aree centrali di Bolzano e di Merano, nei pressi delle stazioni ferroviarie, sono interessate da consistenti progetti di riorganizzazione delle infrastrutture di trasporto e di viabilità e da processi di dismissione delle funzioni ferroviarie o produttive. Si pongono quindi due questioni:

- quali sono i soggetti deputati ad intervenire sull'area e con quali modalità potranno acquisirne la disponibilità;
- quali sono le modalità di modifica delle destinazioni d'uso ammesse e quali gli strumenti urbanistici di intervento attuativo.

Per la prima questione a Merano il passaggio alla Provincia dell'areale ferroviario è già avvenuta, mentre a Bolzano sono in corso trattative. In entrambe i casi dovranno essere definite le modalità attraverso le quali verranno coinvolti operatori pubblici e privati nelle operazioni di riqualificazione urbanistica di tali aree.

Per quanto riguarda la zonizzazione e gli strumenti urbanistici le possibilità sono da un lato quelle previste dalla normativa provinciale (zonizzazione monofunzionale, piano attuativo o di recupero) o l'introduzione nella legislazione provinciale di nuovi strumenti

quali i piani di riqualificazione urbanistica sul modello delle altre regioni italiane.

#### 1.2 Quadro normativo di riferimento

Nella disciplina e nella pratica si sta consolidando in Italia un modello di pianificazione urbanistica che tende ad individuare nel piano urbanistico comunale lo strumento per la definizione delle scelte di fondo e non negoziabili relativamente all'uso del territorio, demandando agli strumenti urbanistici esecutivi la concreta definizione delle opzioni attuative. Nella specifica realtà dell'Alto Adige, il quadro di riferimento normativo è costituito dalla Legge Urbanistica Provinciale (L.P. 13/1997), dal suo regolamento di esecuzione (D.P.G.P. 5/98) e dal LEROP, quale strumento di programmazione e pianificazione di livello provinciale (approvato con L.P. 3/1995).

La zonizzazione urbanistica è definita dalla LUP (art. 15) ed in modo più dettagliato dalla "Unificazione delle segnature di legenda e delle norme di attuazione dei Piani urbanistici comunali" (D.G.P. 5059/1999 e 4179/2001). Oltre alle zone di paesaggio naturale, alle aree verdi e per impianti ricreativi, alle aree per la viabilità (tra le quali la "zona ferroviaria"), sono previste le aree per insediamenti sostanzialmente distinte in:

- Zone residenziali (A-Centro storico, B- Zona di completamento, C- Zona di espansione);
- Zone produttive di interesse comu-

nale, di interesse provinciale, alle quali sono assimilate anche zone per destinazioni particolari (turistiche, lavorazione di ghiaia, per parcheggio di autocarri e macchine edili, ecc.);

- Zone per attrezzature collettive, anche di iniziativa privata (art. 16 della LUP 13/97).

*Viceversa non sono previste zone a destinazione mista, né zone specificamente destinate ad attività terziarie e/o per il commercio al dettaglio* (sostanzialmente per limitare processi di terziarizzazione e di diffusione del commercio al di fuori delle zone abitate). Tali funzioni possono oggi trovare collocazione, con precise limitazioni stabilite dalla LUP, esclusivamente nelle zone per insediamenti attualmente previste.

L'attuazione delle zone di nuovo impianto, e in alcuni casi anche per le zone di completamento, avviene attraverso lo strumento del piano di attuazione ed una procedura che prevede l'istituto dell'esproprio e della assegnazione dell'area ad aventi titolo. Non ha avuto luogo in Alto Adige, invece, la lunga fase di sperimentazione dei programmi complessi, che sulla base di norme nazionali e regionali, ha caratterizzato dagli anni '90 la pianificazione delle aree dismesse nel resto del paese.

Quando si è dovuto intervenire su aree dismesse di dimensione superiore all'edificio per promuovere interventi di ristrutturazione urbanistica si sono utilizzati strumenti quali:

- il piano di recupero per aree preva-

lentemente residenziali;

- il piano di attuazione per zone pubbliche o produttive e l'istituto dell'esproprio.

Se gli strumenti previsti dalla normativa in vigore risultavano inadeguati o insufficienti per la dimensione e/o le funzioni che si intendevano insediare nell'area si sono introdotte specifiche modifiche alla LUP in grado di rispondere in modo puntuale ai problemi posti.

Si possono citare alcuni tra i casi più noti:

- le Semirurali per permettere, a fianco dell'edilizia residenziale pubblica, l'inserimento di alloggi in cooperativa;

- le numerose modifiche alla normativa per le zone produttive per permettere cubature a destinazione terziaria;

- il caso delle Terme di Merano e della Fiera di Bolzano per permettere strutture di carattere terziario, di commercio al dettaglio, ecc.;

- il caso recente dell'area pubblica di Piazza Verdi per permettere cubature commerciali superiori al 15% ammesso dalla LUP.

### 1.3 Strumenti urbanistici attuativi

Il "tradizionale" Piano di attuazione si configura, in questi casi per realtà come quelle di Bolzano e Merano, come uno strumento inadeguato ad accogliere le diverse funzioni (residenza pubblica e privata, terziario direzionale, uffici, commercio, artigianato e attività di trasporto e logistica) che si intendono insediare.

Mentre non si pongono problemi per le aree a prevalente carattere residenziale, produttivo o pubblico, risulta evidente la difficoltà di individuare la zonizzazione specifica per alcune funzioni che si intendono attivare (terziario e commercio) e soprattutto per prevedere una adeguata polifunzionalità nei singoli comparti.

È stata ipotizzata la possibilità di classificarle quali "zona residenziale A - Centro storico" con Piano di Recupero. Tale ipotesi risulta non praticabile in particolare in quanto vi è una consistente prevalenza di nuova cubatura rispetto a quella preesistente (la legge prevede al massimo cubatura esistente più 5%) e perché si porrebbero problemi in ordine alla possibilità di differenziazione delle destinazioni d'uso.

### 1.4 Proposta di integrazione della legge urbanistica provinciale

I riferimenti principali nelle esperienze delle altre regioni italiane sono i programmi complessi, e tra questi in particolare i Piani integrati di riqualificazione urbanistica, che si affiancano agli ordinari strumenti di pianificazione comunale nella ricerca di soluzioni più snelle e negoziali fra i diversi attori che partecipano al processo di riqualificazione e trasformazione.

Le caratteristiche dei Piani integrati di riqualificazione urbanistica si possono riassumere nei seguenti punti:

- pluralità di funzioni insediate;

- integrazione fra le diverse tipologie e le modalità di intervento;

- concorso di risorse pubbliche e private.

Inoltre quasi tutte le leggi regionali prevedono che l'ambito territoriale oggetto del Piano sia abbastanza ampio da garantire il perseguimento degli obiettivi di riqualificazione urbana.

Il Piano integrato di riqualificazione urbanistica consente di intervenire nell'ambito di aree per le quali i tradizionali strumenti non appaiono efficaci. Un ulteriore elemento interessante è rappresentato dalla convenzione. Questo documento, parte integrante del piano e strumento finalizzato alla sua attuazione, esplicita i compiti dei soggetti pubblici e privati stabiliti in fase negoziale e le forme in cui pubblico e privato concorrono alla realizzazione del progetto sulla base di specifiche valutazioni di natura economico-finanziaria. Sotto il profilo della realizzazione delle opere, la convenzione definisce i compiti del soggetto privato e pubblico in merito all'attuazione del piano e delle opere pubbliche previste.

Le considerazioni fin qui esposte evidenziano la necessità di intervenire con un provvedimento legislativo che potrebbe, come già avvenuto in casi simili, configurarsi come una legge specifica per le singole due aree in questione dove vengono definite le funzioni insediabili e i parametri urbanistici oppure assumere caratteri più generali per tutti quei casi, che sempre più si presentano anche nel contesto della Provincia di Bolzano quando si vuole intervenire in aree dismesse per attivare processi complessi di ristrutturazione

urbanistica, ottenere zone polifunzionali e coinvolgere una pluralità di soggetti pubblici e privati.

### 2. Proposta di articolato

Ad integrazione del CAPO VI - Zone di recupero, che viene rinominato CAPO VI

*Zone di recupero e zone di riqualificazione urbanistica*

si propongono i seguenti articoli:

#### 65 bis. Individuazione delle zone di riqualificazione urbanistica

(1) I comuni possono individuare, nell'ambito dei piani urbanistici comunali, le zone ove per necessità di riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale si renda necessario un intervento organico ed unitario di ristrutturazione urbanistica. Tali aree possono essere individuate all'interno del centro edificato ai sensi dell'art. 12 della L.P.

15.04.1991, n. 10 e non possono interessare, se non marginalmente ed in quanto necessarie per assicurare l'unitarietà e la funzionalità dell'intervento, le zone di verde agricolo.

(2) La riqualificazione riguarda in particolare:

a) il riordino degli insediamenti esistenti e il ripristino della qualità ambientale;

b) la riorganizzazione e l'ammodernamento delle urbanizzazioni primarie e secondarie con particolare riferimento alle infrastrutture e alle reti di trasporto e della mobilità;

c) il riuso di aree dismesse, degradate, inutilizzate, o irrazionalmente dislocate nel tessuto urbanizzato, anche mediante il completamento dell'edificato.

(3) Le zone di cui al comma 1 vengono denominate "zone di riqualificazione urbanistica" e per le stesse deve essere predisposto un piano di attuazione denominato "Piano di riqualificazione urbanistica" (PRU).

(4) Il PRU è caratterizzato dall'unitarietà della pianificazione e dalla presenza di:

a) pluralità di funzioni;

b) integrazione di diverse tipologie o modalità di intervento ivi comprese le opere di urbanizzazione;

c) possibile concorso di risorse pubbliche e private;

d) dimensione tale da consentire il perseguimento delle finalità di cui ai commi 1 e 2.

(5) Nell'individuazione di tali zone nel piano urbanistico comunale devono essere definiti:

- a) la densità edilizia territoriale;
- b) i rapporti minimi e massimi relativi a ciascuna delle destinazioni d'uso urbanistiche previste, ai sensi dell'articolo 75, comma 2, garantendo un assetto polifunzionale all'area;
- c) la quota parte della cubatura a destinazione residenziale da destinarsi all'edilizia abitativa agevolata, che non può essere inferiore al 55%;
- d) le dotazioni minime relative agli standard urbanistici (verde pubblico, parcheggi, attrezzature collettive a livello di quartiere e urbano) e gli standard prestazionali degli interventi edilizi (casa clima, RIE, ecc.)

(6) Per le aree interessate dal PRU si applica il seguente principio di perequazione urbanistica:

- a) vengono confermati i diritti di cubatura derivanti da edifici esistenti con destinazione d'uso di cui alle lettere a), b), c) ed f) dell'articolo 75, comma 2, anche se previsti in demolicostruzione o con altra collocazione dal PRU;
- b) viene riconosciuto un indice di densità fondiaria pari a 1,5 mc/mq ai proprietari delle aree inedificate o di aree sulle quali insistono cubature con destinazione d'uso di cui alle lettere d) ed e) dell'articolo 75, comma 2, che vengono sottoposte dal piano a modifica delle destinazioni d'uso;
- c) la maggior quota di cubatura derivante dall'indice di densità edilizia territoriale assegnato all'area è attribuita al Comune;
- d) nel caso la proprietà delle aree sia in parte o totalmente già pubblica, la quota parte di cubatura non utilizzata per opere ed insediamenti di interesse pubblico potrà essere alienata a favore di soggetti privati tramite procedura di evidenza pubblica.

#### *65 ter. Proponenti e contenuto del piano di riqualificazione urbanistica*

- (1) Il piano di riqualificazione urbanistica è predisposto dal Comune ovvero presentato al Comune da soggetti pubblici o privati singolarmente o riuniti in consorzio o associati tra loro, che possiedono i tre quarti dell'area compresa nel PRU, e deve contenere:
  - a) Gli elaborati di cui all'art. 38 e nel

caso di interventi sul patrimonio edilizio esistente deve indicare le categorie di intervento di cui all'art. 59.

b) Un eventuale atto unilaterale d'obbligo ovvero uno schema di convenzione avente il seguente contenuto minimo:

- 1) i rapporti intercorrenti tra i soggetti pubblici o privati e il Comune per l'attuazione degli interventi;
  - 2) il piano finanziario con la ripartizione degli oneri, distinguendo tra risorse finanziarie private ed eventuali risorse finanziarie pubbliche;
  - 3) le garanzie di carattere finanziario;
  - 4) i tempi di realizzazione del piano;
  - 5) la previsione di sanzioni in caso di inadempimento degli obblighi assunti.
- c) Una integrazione alla relazione illustrativa che deve precisare in particolare:

- 1) la rappresentazione del piano in termini economici sintetici con particolare riguardo ai benefici derivanti ai soggetti pubblici e agli altri soggetti attuatori;
- 2) il piano finanziario di attuazione;
- 3) uno schema per la costituzione della comunione e/o divisione materiale dei terreni, nonché la procura speciale ad un comune rappresentante nel procedimento.

#### *65 quater. Procedure di approvazione del piano di riqualificazione urbanistica*

- (1) La procedura di approvazione del piano di riqualificazione urbanistica segue quanto previsto dall'art. 55, commi 1, 2 e 3.
- (2) L'individuazione delle zone di riqualificazione urbanistica equivale a dichiarazione di pubblica utilità anche per le aree non interessate da opere pubbliche.
- (3) L'acquisizione delle aree non già di proprietà del Comune, o dei soggetti pubblici o privati proponenti il piano, possono avvenire anche mediante il ricorso alle procedure di esproprio da parte del Comune.

Bolzano, 28.02.07

\* *Inu Alto Adige.*

\*\* *Proposta elaborata per conto dei Comuni di Bolzano e Merano, inoltrata dal Consorzio dei Comuni al Consiglio Provinciale nell'ambito delle modifiche in corso alla Legge Urbanistica Provinciale.*

## URBANISTICA 132

### TEMI DELLE SEZIONI PRINCIPALI

*Editoriale* (P. Avarello).

*Sezione Problemi, politiche, ricerche*  
**Demolire e ricostruire per riqualificare parti di città** (a cura di M. Ricci). Interventi di V. Di Palma, L. Forgiione, G. Rota.

*Sezione Progetti e realizzazioni*

**Le sfide del progetto urbanistico nelle campagne urbane** (a cura di M. V. Mininni). Interventi di S. Volpe, G. Dispoto, A. Di Lorenzo, F. Gandolfi, B. Rizzo, G. Ferraresi.

**Un documento preliminare per un territorio da ripensare** (a cura di A. Balducci, P. Pucci). Interventi di V. Fedeli, S. Carbonara, V. Fabietti, F. Manfredini, L. Romano, A. Meneghetti, B. Seraggio.

*Sezione Profili e pratiche*

**Prevenzione del rischio sismico. Rappresentazione della pericolosità per i piani territoriali provinciali** (A. Manicardi, L. Martelli).

**Cambridge Futures: un referendum per la sostenibilità** (A. Mercandino e F. Cassaro)

**I piani strategici in Italia: rischi e criticità** (a cura di F. Gastaldi). Intervento di S. Ombuen.

*Sezione Metodi e strumenti*

**A proposito di sostenibilità e forma urbana** (A. L. Palazzo).

*Sezione Libri ricevuti* (A. P. Latini).

### N. 132 (gennaio - giugno 2007)

Rivista quadrimestrale  
 Pagine 128, illustrazioni b/n e colori, € 27  
 Abbonamento annuale (tre fascicoli) € 68

Per informazioni:  
 INU Edizioni, Piazza Farnese 44  
 00186 Roma  
 Tel. 06-68195562, Fax 06-68214773  
 Mailto: [inuprom@inuedizioni.it](mailto:inuprom@inuedizioni.it)

# Eventi

## Eventi

### Un filo rosso lungo tutta una vita

Giuseppe Campos Venuti

*Martedì 6 marzo presso la Sala Roberto Olivetti della Fondazione Adriano Olivetti di Roma, si è tenuto un incontro sulle trasformazioni che negli ultimi anni hanno investito la città di Ivrea a partire dai temi che le riviste monografiche "Parametro" n. 262, e "Urbanistica" n. 127, hanno recentemente proposto. Di seguito l'intervento di Giuseppe Campos Venuti.*

Siamo qui per parlare delle riviste Urbanistica e Parametro, che hanno dedicato due numeri speciali ad Ivrea. Ricordando subito che l'urbanistica di oggi e di domani, ad Ivrea è possibile perché Adriano Olivetti ha reso possibile quella di ieri. Per me l'urbanistica moderna, Adriano Olivetti ed Ivrea, sono uniti da un filo rosso che mi lega da oltre mezzo secolo. Da quando ero uno dei pochi giovani romani attivi nell'Istituto Nazionale di Urbanistica e Adriano era il mio Presidente. Da quando nelle sale di Comunità di via Porta Pinciana a Roma, impegnati in difesa dell'urbanistica moderna - che poi avremmo chiamata riformista -, ci incontravamo provenienti da posizioni cultu-

rali e politiche allora diverse; in un clima che Adriano riusciva a creare. Da quando per vedere dal vero l'urbanistica e l'architettura moderna realizzate, affrontavo interminabili viaggi in treno per raggiungere Ivrea da Roma; ma a venticinque anni, le terze classi con i sedili di legno che ancora esistevano, valevano bene la meta che mi aspettava. Ad Ivrea era in via di elaborazione il piano regolatore di Piccinato e di Quaroni ed era già realizzata o in corso di completamento l'urbanistica di via Jervis e di via Torino; con le splendide architetture che la compongono, tutte firmate dai migliori architetti italiani viventi. Fu allora e negli anni seguenti che, confrontando i quartieri di Castellamonte e Canton Vesco con il quartiere Ina Casa di Bellavista, la ieratica architettura razionalista dei due primi cominciai ad affascinarci più dell'architettura organica del terzo, appartenente alla scuola romana nella quale ero nato. E senza fare un torto agli autori, fu allora che cominciai a pensare a quei quartieri come ai "quartieri olivettiani"; perché di Adriano Olivetti rappresentavano l'immagine,

così come l'insieme delle splendide architetture che continuavano a far crescere la cittadina.

Non a caso la cultura urbanistica sviluppata dall'Inu durante la sua presidenza e negli anni subito dopo la sua scomparsa, era largamente influenzata dai concetti e perfino dalle parole d'ordine, che nella Ivrea di Adriano Olivetti trovavano spesso origine e conferma. Anche se il modello culturale olivettiano, è stato per me assai più un costume metodologico, che il riflesso di una icona da rispettare. E infatti, il piano di Ivrea al quale ho lavorato con i miei più giovani amici tanti anni dopo, testimonia come le esperienze mi abbiano spesso guidato a superare vecchie posizioni, non più sufficienti ad affrontare i nuovi problemi sul tappeto.

Dalla storica sottovalutazione dell'urbanistica moderna italiana nei confronti del trasporto su ferro, alla convinzione che la salvaguardia dei tessuti storici dovesse arrestarsi al limite temporale della rivoluzione industriale, fino al legame fideistico con il meccanismo della acquisizione onerosa - via mercato o via esproprio -, per l'attuazione dei piani urbanistici. Vecchie posizioni che il nuovo piano a cui ho lavorato per Ivrea, non ha per nulla rispettato.

Infatti nel progetto di piano approvato sul finire del 2006, non abbiamo trascurato l'importanza dei collegamenti stradali, anche dei più impegnativi, attribuendo però un ruolo strategico al trasporto su ferro e alla nuova centralità legata alla Stazione ferroviaria. Ancor più abbiamo profittato della eccezionale condizione di Ivrea, per proporre una

grande innovazione alla cultura urbanistica italiana: la nuova concezione della Città Storica, la cui disciplina di salvaguardia arriva - proprio ad Ivrea - ad investire i tessuti urbani moderni, dei quali si riconosce il valore storico. Questa innovazione è stata proposta contemporaneamente per il piano regolatore di Roma, in un caso cioè, la cui grande dimensione si incarica di confermare la plausibilità della scelta fatta per la piccola Ivrea.

Anche per il piano di Roma, al quale ho lavorato come a quello di Ivrea, ho seguito tanti anni dopo per la strategia urbanistica - sia pure criticamente - i percorsi segnati da Piccinato e da Quaroni. Certo a Roma è forte la presenza dei quartieri dell'Ottocento e del primo Novecento, dei quali è difficile contestare il valore storico; anche se, fra gli storici moderni, c'è chi ne aveva auspicato la demolizione, credendo in tal modo di salvare il centro preindustriale. Così anche a Roma si è arrivati ad affermare la storicità di quartieri moderni firmati da Ridolfi e da Quaroni, che ad Ivrea sono presenti con il loro edifici.

Se però ad Ivrea l'Ottocento e il primo Novecento non sono largamente presenti, la presenza strepitosa di tessuti urbani e di architetture moderni, ha invece una tale dimensione rispetto alla città intera, da farci considerare il suo caso come il prototipo della Città Storica moderna; che ha per questo pienamente giustificato la nascita del Museo a cielo aperto dell'Architettura Moderna. E che viene definito museo, soltanto perché organizza la visita dell'urbanistica e delle architetture

olivettiane, secondo la logica museale; ma rappresenta il caso unico di museo vivente, mezza città disciplinata dal piano per la salvaguardia e l'osservazione e insieme per l'uso urbano di una normale città.

L'ultima delle vecchie posizioni culturali e operative che il nuovo piano di Ivrea ha scelto di superare, è quella della acquisizione onerosa per l'attuazione. Che, se ad Ivrea fu spesso mezzo secolo fa sostituita dal mecenatismo olivettiano, oggi per tutta l'urbanistica italiana - Ivrea compresa - è affidata agli espropri; che sono impossibili da realizzare per i costi esorbitanti e per la drastica riduzione a cinque anni dei tempi disponibili per l'attuazione. Pur in mancanza di una legge regionale riformista - che in Piemonte stanno ancora discutendo -, il nuovo piano di Ivrea per affrontare queste difficoltà, ha utilizzato la compensazione perequativa, che rappresenta uno dei principali pilastri della legislazione innovativa. Proprio mentre l'Istituto Nazionale di Urbanistica sta riproponendo anche questa scelta per la riforma generale, con una legge di principi per il governo del territorio; nella speranza che questa sia finalmente la volta buona, dopo quella per la quale anch'io mi impegnai senza successo, oltre quarant'anni fa.

Scegliendo, comunque, ad Ivrea di dimezzare le previsioni insediative future rispetto al piano precedente; ma assegnando oggi ai privati i nuovi diritti edificatori - contrariamente a quanto fin'ora si è fatto -, soltanto in cambio della cessione gratuita di tutte le aree necessarie alla città per il

verde e i servizi. Si tratta di 82 ettari, che applicando il meccanismo espropriativo sarebbero costati 31 milioni di Euro; una somma di cui il Comune di Ivrea non avrebbe mai avuto la disponibilità. Ne sa qualcosa il Comune di Roma, dove la sinistra radicale ha imposto il meccanismo espropriativo per ragioni ideologiche e dove il costo degli impossibili espropri ammonta a 5.700 milioni di Euro. Di più che ad Ivrea, in proporzione agli abitanti; con la differenza che ad Ivrea questo costo insopportabile è stato risparmiato, ma le aree per il verde e i servizi saranno tutte acquisite gratuitamente. Mentre anche a Roma la somma non è disponibile, ma - se qualcosa non cambia in futuro - i nuovi servizi pubblici previsti in gran parte della città esistente, non saranno realizzati.

Questa grande quantità di aree pubbliche ottenute ad Ivrea per verde e servizi, ha suggerito anche di riservare un'ampia quota di verde privato, con valore ecologico e commerciale nei nuovi insediamenti. In tal modo nei nuovi interventi previsti dal piano, i due terzi della superficie totale saranno attrezzati a verde pubblico o privato; con la garanzia di alberature piantate in misura tale, da offrire un contributo decisivo all'assorbimento della anidride carbonica prodotta dalla circolazione automobilistica. Una scelta in linea oggi con l'attuazione del Protocollo di Kyoto sull'ambiente; ma anche un esplicito richiamo all'abbondanza di verde, che i quartieri olivettiani di Castellamonte e di Canton Vesco hanno realizzato oltre mezzo secolo fa.

Se io ho avuto la fortuna di

tornare ad Ivrea, dopo tanti anni, per lavorare al suo nuovo piano urbanistico, devo ringraziare la sua Amministrazione Comunale, lungimirante e tenace; che - in un momento assai difficile per la città - ha deciso di costruire, con coraggio e con realismo, un nuovo futuro sulle splendide, ma solide fondamenta del recente passato. Così ho continuato a seguire il lungo filo rosso che mi lega ad Ivrea, ad Adriano Olivetti, all'urbanistica moderna riformista. Un percorso di vita che ha seguito le tappe proposte da quel filo rosso: avendo negli anni raggiunto anch'io quella cattedra di urbanistica che i miei maestri-amici dell'Inu avevano conquistato a fatica; avendo accettato in un momento difficile la presidenza dell'Inu, che aveva visto tanti anni prima l'ineguagliabile prestigio di Adriano Olivetti; e avendo assunto sei anni orsono la presidenza del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, che ad un urbanista non era mai toccata; per concludere oggi il lavoro del nuovo piano regolatore di Ivrea, al quale in passato gli uomini dell'Inu avevano già lavorato con successo. Un filo rosso, il mio, lungo più di mezzo secolo, un legame indissolubile di tutta una vita.

## Stadi e operazioni immobiliari in Emilia-Romagna

Sezione Inu Emilia-Romagna

L'Inu con la Sezione Emilia Romagna apprezza la tempestività con cui il Governo nazionale sta cercando di affrontare, per la prima volta seriamente, i fenomeni patologici che si manifestano nel mondo del calcio spettacolo; in particolare per quanto riguarda gli stadi, tentando di renderne una volta per tutte sicura l'agibilità. L'Inu rileva, però, che il modo con cui il problema degli stadi è affrontato in questi giorni a Bologna e a Rimini, desta la più viva preoccupazione e la più severa valutazione critica, per le scelte di metodo e di merito. Per quanto riguarda il metodo adottato, l'Inu ricorda che in entrambe i casi le operazioni immobiliari proposte si presentano come il "baratto di uno stadio contro diritti edificatori privati". Sistema che contrasta apertamente con la legislazione nazionale ancora vigente, per la quale si presenta come "interesse privato in variante di vincoli urbanistici"; ma ancor più confligge totalmente con lo spirito e con la lettera della legge, che dal 2000 ha realizzato la riforma urbanistica della Regione Emilia Romagna. Legge che attribuisce esclusivamente alle istituzioni elettive la proposta programmatica della struttura

territoriale; e sollecita i privati a realizzarne le previsioni, con la cessione gratuita di tutte le aree pubbliche necessarie alla città, in contropartita dei diritti edificatori attribuiti dal piano. Senza scambi, né contropartite per opere di rilievo e senza valorizzazioni premiali di particolari aree private, come si propone, invece, a Bologna per un nuovo stadio a "Romilia" e a Rimini per il rinnovo dello stadio Neri.

A maggior ragione le operazioni immobiliari per gli stadi in Emilia Romagna, sono in aperta contraddizione con la nuova legge di principi per il governo del territorio, che i parlamentari dell'Ulivo stanno presentando alla Camera dei Deputati; disegno di legge ispirato anche dalla legge riformista dell'Emilia Romagna. E non sembra che le operazioni immobiliari promosse per gli stadi a Bologna e a Rimini, sarebbero un buon biglietto da visita per la nuova e impegnativa riforma urbanistica nazionale. L'obiettivo di restituire lo spettacolo sportivo alla sua normalità di attività ricreativa, va perseguito, quindi, affidando la scelta degli stadi da rinnovare o da decentrare, alle decisioni consapevoli della Pubblica Amministra-

zione e non a concessioni singolarmente contrattate, con irregolari baratti urbanistici, ma piuttosto all'attuazione di operatori privati, che potranno aggiudicarsi e realizzarli a proprie spese, in un regime di aperta concorrenza. Per quanto riguarda il merito delle operazioni immobiliari, a Bologna si propone di decentrare in aperta campagna fra Imola ed il capoluogo, un grande insediamento isolato, dove insieme al nuovo stadio trovano posto un migliaio di alloggi e massicce attività commerciali e turistiche. Un grande polo funzionale oggi totalmente privo di accessibilità, in spregio totale della strategia generale del Piano Territoriale Provinciale approvato nel 2004 d'intesa con la Regione, strategia basata sulla valorizzazione insediativa delle direttrici ferroviarie e in modo particolare sulla direttrice nord.

Soluzione che, inoltre, è in aperta violazione del Piano Paesistico Regionale per quanto riguarda la salvaguardia del corso d'acqua che costeggia il nuovo impianto. L'operazione richiede che gli strumenti urbanistici istituzionali vigenti siano modificati, per regalare alla proprietà dell'area prescelta, destinazioni insediative oggi inesistenti, allo scopo di procurare alla costruzione dello stadio, i finanziamenti che i promotori altrimenti non garantiscono. Pur volendo accettare la logica del decentramento dello stadio, questa soluzione risulta, dunque, inaccettabile. Nulla vieta, però, di ricercare una soluzione organica alla strategia del Ptcp per l'Area Metropolitana, individuando sulla direttrice di sviluppo privilegiata i luoghi idonei e le condizioni ambientali e di accessibilità ferroviaria e

stradale, che sono indispensabili alla sostenibilità della grande attrezzatura. Evitando, comunque, per la nuova localizzazione, qualunque baratto urbanistico, nel quale gli oneri siano tutti della comunità e i vantaggi tutti della proprietà immobiliare. Per il nuovo stadio di Rimini, invece, l'operazione immobiliare proposta - tesa a trasformare completamente lo stadio esistente -, investe diverse ubicazioni urbane con varianti che ne aumentano pesantemente le previsioni urbanistiche vigenti ed altre ne cambiano; sempre per accrescere il valore delle relative aree e finanziare in tal modo l'intervento sullo stadio, che i promotori non ritengono di poter fare a proprie spese. Anche in questo caso, in contrasto con il Piano Territoriale Provinciale vigente e con quello nuovo in via di elaborazione. E ciò mettendo di fronte al fatto compiuto il futuro Piano Strutturale Comunale rinviato da sette anni e da iniziare proprio in questi giorni, al quale non resterebbe che prenderne atto. Né si vede come questa operazione immobiliare, possa rientrare nel rispetto delle più elementari regole urbanistiche. L'Inu e la Sezione Emilia Romagna si rivolge, in conclusione, alla Regione, alle Province e a tutti i Comuni interessati, perché si facciano carico di affrontare la complessa vicenda degli stadi, ispirandosi alla responsabile linea politica del Governo nazionale e a quella linea urbanistica legata ai principi riformisti e al rispetto della legge, che per tradizione caratterizza da tempo le istituzioni rappresentative dell'Emilia Romagna.

Bologna, 8 febbraio 2007



## L'urgenza di riaprire e aggiornare la questione dell'abitazione

Elena Campo\*

*Compendio del Seminario "Il problema della casa oggi" promosso dalla Sezione Inu Lombardia il 5 ottobre 2006, Palazzo delle Stelline, Milano.*

Il tema della casa non è stato oggetto di tutte le necessarie od opportune attenzioni sia in sede legislativa sia in sede cultural-politica sia nelle varie sedi amministrative; esso è riconducibile alla disamina della questione delle abitazioni e all'affermazione del diritto all'abitazione. Se la questione delle abitazioni si pone come ricognizione dei dati e dei fatti che oggettivano il composito problema in argomento nei termini di emergenza, il diritto all'abitazione richiama la competenza esclusiva dello Stato, affermata dall'art. 117 della Costituzione, relativa ai livelli essenziali delle prestazioni minime concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti anche con il necessario impegno finanziario su tutto il territorio nazionale.

Con queste premesse Fortunato Pagano, presidente di Inu Lombardia, ha aperto il seminario promosso dalla Sezione lombarda rilevando, inoltre, che il diritto all'abitazione non è stato sufficientemente trattato nemmeno nel

dibattito sulla legge quadro nazionale e sulla legislazione regionale relativa al governo del territorio, maggiormente attento alla problematica dei diritti edificatori.

E' quindi necessario tentare di coniugare politiche legislative tese ad una nuova disciplina dei diritti edificatori attenta alla funzione sociale che la Costituzione attribuisce alla proprietà privata ed una disciplina legislativa tesa a garantire il perseguimento dell'obiettivo sociale del diritto all'abitazione, ponendo peraltro in relazione i problemi di ordine finanziario ed i problemi urbanistici che attengono la problematica in esame.

Innanzitutto, si tratta di applicare modelli perequativi-compensativi, in luogo dei modelli espropriativi, anche al fine di contribuire all'abbattimento dei costi dell'edilizia sociale, intendendo quest'ultima come servizio pubblico - "finalizzato a garantire per le fasce più deboli il diritto all'abitazione" - in quanto edilizia destinata perpetuamente all'affitto a canone sociale. L'accezione di servizio pubblico riconosciuta all'edilizia sociale, consentirebbe di introdurre un principio nella legislazione statale, relativa al governo del terri-

torio, per il quale alla trasformazione urbanistica è correlata la cessione gratuita delle aree, non solo per le opere di urbanizzazione strettamente intese, ma anche per servizi pubblici ad esse assimilabili e quindi per interventi di edilizia sociale. Una tale accezione sarebbe, peraltro, coerente alla possibilità di garantire l'obiettivo della mixité urbana, richiedendo, tuttavia, alle amministrazioni di assumere un ruolo di "management strategico" e, pertanto, di sviluppare capacità negoziali al fine di perseguire l'interesse pubblico.

L'housing sociale corrisponde all'esigenza di una funzione decisiva per la società e per l'economia dei sistemi urbani moderni, ha sostenuto Luciano Caffini, presidente dell'Associazione nazionale cooperative di abitanti (Ancab), proponendo di sviluppare, in particolare, due temi: il primo che attiene alla casa come infrastruttura necessaria ad un equilibrato sviluppo della società (formazione di nuove famiglie, mobilità lavorativa, integrazione e inclusione sociale), il secondo che riguarda la casa come tema di solidarietà, nel senso che tutti hanno diritto ad una abitazione dignitosa. Se tale questione entra nell'agenda politica, ha senso formulare alcune linee guida di auspicabili politiche pubbliche che, sempre secondo Caffini, possono essere sintetizzate in un'articolazione di criteri. Le politiche e le pratiche urbanistiche devono consentire di acquisire nei piani di espansione o di riqualificazione percentuali realistiche di housing sociale, risultato di una composizione degli interessi pubblico-privato che preveda esplicitamente il fabbisogno abitativo

di housing. Deve essere consentita l'attuazione di interventi con assegnazione degli alloggi a canone moderato mediante l'affidamento ad operatori accreditati (ad esempio cooperative di abitanti e cooperative a proprietà indivisa) di aree a costo prossimo allo zero. Occorre riconoscere la validità di soggetti quali le fondazioni autenticamente no profit disponibili a realizzare abitazioni come servizi abitativi temporanei, nonché favorire e sostenere iniziative di moderna finanza immobiliare quali, per esempio, il fondo housing sociale etico della Fondazione Cariplo in Lombardia.

Dopo l'identificazione dell'istanza sociale con l'architettura e l'urbanistica, che ha raggiunto il suo apice nel corso del movimento moderno il sociale si è eclissato dall'agenda architettonica e si è rarefatta la visione prospettica di una urbanistica sociale, ha ricordato Luca Imberti, segretario di Inu Lombardia, affrontando le problematiche tipologiche. Oggi risulta nuovamente necessaria una riflessione disciplinare che sia in grado di rispondere ai problemi emergenti, quali: aumento del divario tra quota di reddito disponibile e quota necessaria per l'accesso alla casa; la nuova composizione sociale della domanda di casa implica nuovi modelli di comportamento e quindi evidenzia l'inadeguatezza dei modelli prevalenti di mercato; affermazione degli obiettivi di sostenibilità, qualità edilizia e urbana, stima dei costi di gestione per l'intera durata degli edifici. Le carenze qualitative dell'offerta, caratterizzata da tipologie abitative molto ripetitive, trovano le loro ragioni negli

squilibri del settore edilizio e derivano da almeno tre aspetti. Si costruisce ciò che si vende (il commerciale determina tagli, tipi edilizi, dotazioni e orienta le scelte di produzione, pilotando l'incontro tra domanda e offerta in termini riduttivi e monetari. Il prezzo del bene casa segue i valori immobiliari/posizionali senza concorrenzialità se non territoriale. Le eventuali innovazioni progettuali producono effetti sui margini imprenditoriali e non sui prezzi. Il mercato non è sufficiente a garantire offerta, qualità ed economicità della produzione e non ha visione prospettica/strategica, afferma Imberti che, inoltre, segnala come le problematiche tipologiche devono essere correlate ad un ampio quadro di interventi, non strettamente disciplinari, volto a far sì che nuove sperimentazioni incidano nel ciclo edilizio, con particolare riferimento alla rilevanza della legge quadro nonché di provvedimenti e programmi articolati a livello nazionale. La necessità, non solo in Italia ma in tutta Europa, di un rilancio del patrimonio di edilizia residenziale pubblica attraverso nuovi investimenti e nuove politiche di intervento, è stata condivisa ed affermata anche da Anna Delera, professore associato de Politecnico di Milano, e Maria Finzi, revisore dei conti di Inu Lombardia, le quali, in particolare, hanno posto l'accento sull'importanza del coinvolgimento diretto degli abitanti nei processi di riqualificazione e sul ruolo delle politiche europee per il settore. Lo sguardo rivolto all'Europa ha posto in evidenza che si sta modificando l'utenza di riferimento a cui viene rivolto l'intervento pubblico,

coinvolgendo, oltre alle tradizionali famiglie a basso reddito, anche gruppi più deboli quali gli immigrati, gli anziani, i giovani. Si tratta di categorie di persone che potrebbero trovare una risposta nel patrimonio a carattere temporaneo, ma che necessitano anche di servizi sociali. È stato, inoltre, segnalato un seminario europeo sull'alloggio sociale, svoltosi recentemente a Bologna e organizzato dal Cecodhas – Associazione europea per la Casa Sociale – nel corso del quale è stato effettuato un bilancio sulle politiche della casa nei diversi stati. Infatti, hanno sostenuto Finzi e Delera, la realizzazione di alloggi sociali costituisce per l'Unione europea un servizio di interesse economico generale (Sieg) in quanto la casa è riconosciuta essere un diritto fondamentale, un bene di prima necessità, fattore chiave di coesione economica e territoriale, nonché una importante componente di sviluppo urbano anche in relazione al tema della sostenibilità, malgrado esistano, a livello comunitario, almeno tre grandi e diverse concezioni di alloggio sociale. Nell'area nordeuropea la casa è un bene di pubblica utilità, fortemente sovvenzionato dallo Stato. Nei paesi dell'area britannica le politiche abitative in funzione delle categorie più svantaggiate sono state integrate da programmi di accompagnamento sociale. Nell'Europa meridionale la costruzione di alloggi sociali è avvenuta attraverso la contribuzione diretta dei lavoratori e del sistema imprenditoriale mediante trattenute sulla retribuzione, abolite in Italia nel 1998. Oggi le politiche, nel nostro paese, sono prevalentemente orientate all'elargizione di

aiuti economici diretti alla persona. A fronte di tale quadro estremamente composito delle politiche rivolte all'alloggio sociale in ambito europeo, è stato recentemente promosso, all'interno del quinto Programma Quadro dell'Unione europea, il progetto di ricerca "Restate". Si tratta di un progetto che ha l'obiettivo di ristrutturare il vasto patrimonio edilizio presente in tutte le città europee definendo buone pratiche d'intervento e fornendo indicazioni per costruire periferie e città sostenibili. Tale ricerca ha sottolineato come molti quartieri si siano trasformati da periferie urbane a periferie sociali e come le città dell'epoca della globalizzazione continuino a produrre luoghi di relegazione sempre più spinti ai margini della società. L'enfasi è posta sull'affermazione che oggi ogni intervento di riqualificazione edilizia deve essere considerato anche come intervento sociale di lotta alla povertà e di ricostruzione della democrazia e dei sensi di appartenenza locale e di cittadinanza. È questa la logica perseguita dagli strumenti straordinari finalizzati alla riqualificazione dei quartieri pubblici denominati in Italia e in Belgio Contratti di quartiere e che in altri paesi europei hanno assunto la denominazione di Programma città e solidarietà in Germania; Solidarietà e rinnovo urbano in Francia; programmi integrati molto simili ai nostri in Portogallo. Lo strumento dei Contratti di quartiere individua tre ambiti di sperimentazione, che presuppongono altrettante ricadute normative (qualità morfologica, qualità ecosistemica, qualità fruitiva) con obiettivi di interventi: fisici sugli edifici e sulle

infrastrutture, azioni sociali e culturali, coinvolgimento degli abitanti. La prima tornata dei Contratti di quartiere del 1997 ha prodotto, sempre secondo Finzi e Delera, in alcune occasioni, sperimentazioni interessanti con progetti di grande qualità. Oltre ai già noti casi dei Comuni di Torino e di Cinisello, è stata richiamata l'esperienza attuata nel quartiere Savonarola a Padova, nella quale sono stati centrali gli interventi di sostenibilità edilizia e ambientale mediante l'applicazione dei principi della bioarchitettura e del risparmio delle risorse. Con il primo bando del 1997, la gestione del concorso e la distribuzione dei finanziamenti ai Comuni erano condotti a livello centrale, garantendo in questo modo una distribuzione equa delle risorse disponibili sul territorio nazionale, mentre, nel secondo bando del 2005, le Regioni acquisiscono un ruolo centrale nell'attuazione dei Contratti di Quartiere, infatti, predispongono le linee guida, definiscono i punteggi attraverso i quali saranno valutati i progetti presentati dai Comuni e cofinanziano per il 35% gli interventi. Proprio questo ruolo fondamentale del rapporto, pubblico – privato, purtroppo mostra un pericoloso rischio, cioè che il decentramento regionale, insieme alla possibilità per i privati di partecipare con interventi e finanziamenti propri, potrebbe produrre distorsioni degli obiettivi primari dello strumento e forti differenze tra Regioni ricche e Regioni povere, tra il nord e il sud del paese.

*\*Sezione Inu Lombardia.*



## ASSOCIAZIONE NAZIONALE URBANISTI PIANIFICATORI TERRITORIALI E AMBIENTALI

Membro effettivo del Consiglio Europeo degli Urbanisti  
[www.urbanisti.it](http://www.urbanisti.it)

### L'offerta formativa universitaria in pianificazione territoriale e urbanistica

Daniele Rallo

Il Decreto Ministeriale n. 509 del 1999 ha avviato la nuova riforma universitaria con l'approvazione del *Regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei* a firma dell'allora Ministro dell'Università e della Ricerca scientifica Ortensio Zecchino. Il regolamento detta "disposizioni concernenti i criteri generali per l'ordinamento degli studi universitari e determina la tipologia dei titoli di studio rilasciati dalle università" e all'art. 11 fissa i criteri a cui si devono attenere gli atenei nella stesura e approvazione dei propri "regolamenti (o ordinamenti) didattici". L'ordinamento didattico, approvato con Decreto Rettoriale, deve determinare: a) le denominazioni e gli obiettivi formativi dei corsi di studio, indicando le relative classi di appartenenza; b) il quadro generale delle attività formative da inserire nei curricula;

c) i crediti assegnati a ciascuna attività formativa, d) le caratteristiche della prova finale per il conseguimento del titolo di studio.

Tali determinazioni devono essere assunte dalle università "previa consultazione con le organizzazioni rappresentative a livello locale del mondo della produzione, dei servizi e delle professioni" (comma 4).

La consultazione delle parti sociali, con l'attivazione di un Comitato di indirizzo, rappresenta una importante innovazione procedurale per (ri)definire un processo di ascolto e consultazione con la finalità di raccordare l'offerta formativa alla domanda espressa dal territorio e dalla società civile.

Interrogarsi sulla domanda diventa indispensabile per attivare e produrre una offerta tendenzialmente in linea con le richieste del mondo economico e professionale. E' questo uno stru-

mento utile, ancorché necessario, per avviare un processo di ridefinizione del modello di governance delle facoltà con il coinvolgimento diretto degli attori esterni alla realtà accademica. L'obiettivo deve essere quello di immettere sul mercato laureati "professionalizzati" facilmente inseribili nel mondo del lavoro. In altre parole bisogna interrogarsi assieme al "mondo della produzione, dei servizi e delle professioni" su quanti laureati sono necessari e su quali curricula offrire agli studenti in una fase storica in cui, con l'autonomia di ateneo, l'università si sta sempre di più regionalizzando (con tutti gli aspetti contraddittori che ciò produce).

#### L'offerta

Per trent'anni i Corsi di laurea in urbanistica attivati nelle Università italiane sono stati essenzialmente solo due: quello "storico" fondato da Giovanni Astengo a Venezia nel 1970 e quello aperto pochi anni dopo a Reggio Calabria (artefice Enrico Costa). Entrambi attivati con decreto ministeriale all'interno delle Facoltà di Architettura. La nascita del Corso di laurea in urbanistica (questa la denominazione originaria) si rese necessaria per la creazione di una nuova figura professionale capace di leggere e progettare i fenomeni territoriali in un periodo in cui si iniziava a discutere di programmazione (con i primi governi di centro-sinistra) e dopo gli eventi catastrofici che avevano colpito il Paese (l'alluvione di Venezia e Firenze, la tragedia del Vajont, lo scacco della valle dei templi di

Agrigento). Nuova figura professionale completamente diversa da quella dell'architetto e dell'ingegnere civile/edile mirata alla realizzazione del manufatto fisico.

Questa situazione di partenza nel mondo universitario italiano rimase sostanzialmente inalterata fino alla metà degli anni Novanta, quando venne attivato un coevo Corso di laurea al Politecnico di Milano (1995) e poi all'Università di Palermo (1999). Ma è solo con i cosiddetti "decreti Zecchino" che l'offerta formativa germoglia in modo significativo.

In cinque anni, con il nuovo regolamento universitario, i corsi di laurea sono proliferati e sono diventati 36 (vedi tabella) tra triennali e quinquennali, sparsi in tutte le regioni. In 8 atenei sono attivi sia i corsi di laurea triennale (Classe 7), sia i corsi di laurea specialistica (Classe 54/S). In 12 atenei sono attivi solo i corsi di laurea triennali, in 2 solo quelli quinquennali (a Venezia ve ne sono 4; due triennali e due quinquennali).

La maggior parte dei corsi sono stati attivati all'interno delle scuole di architettura (20) o legati a queste con le scuole dell'ingegneria (2), dell'ingegneria e della formazione (1), dell'economia (1), della giurisprudenza (1), delle scienze naturali (1). Gli altri seguono percorsi formativi partendo da altre scuole: agraria (3), agraria e scienze naturali (1), economia, ingegneria e scienze naturali (1), scienze e tecnologie applicate (1), giurisprudenza e scienze ambientali (1). A Venezia, unico

**Tabella: Offerta formativa in pianificazione territoriale, urbanistica e ambientale in Italia**

<i>Sede</i>	<i>Titolo corso laurea triennale</i>	<i>Titolo corso laurea specialistica</i>
<i>Percorsi formativi nelle scuole di architettura</i>		
Firenze/Empoli IUAV/Venezia	Urbanistica e pianificazione territoriale e ambientale • Scienze della pianificazione urbanistica e territoriale • Sistemi informativi territoriali	Pianificazione e progettazione della città e del territorio • Pianificazione della città e del territorio • Pianificazione e politiche per l'ambiente
Milano Politecnico	Urbanistica	Pianificazione urbana e politiche territoriali
Napoli 1	Urbanistica e scienze della pianificazione territoriale e ambientale	Pianificazione territoriale, urbanistica e ambientale
Palermo	Pianificazione territoriale, urbanistica e ambientale	Pianificazione territoriale, urbanistica e ambientale
Reggio Calabria	Pianificazione territoriale, urbanistica e ambientale	Pianificazione territoriale, urbanistica e ambientale
Roma 1/Bracciano	Progettazione e gestione dell'ambiente	
Roma	Urbanistica e sistemi informativi territoriali	Pianificazione territoriale e ambientale
Sassari/Alghero	Pianificazione territoriale, urbanistica ed ambientale	
Torino Politecnico	Pianificazione territoriale, urbanistica e ambientale	Pianificazione territoriale urbanistica e ambientale
<i>Percorsi formativi nelle scuole dell'architettura e dell'ingegneria</i>		
Genova	Tecniche per la pianificazione urbanistica, territoriale e ambientale	
Palermo	Sistemi informativi territoriali	
<i>Percorsi formativi nelle scuole dell'architettura, dell'ingegneria e della formazione</i>		
Trieste/Gorizia	Politica del territorio	
<i>Percorsi formativi nelle scuole dell'architettura e della giurisprudenza</i>		
Camerino	Pianificazione del territorio e dell'ambiente	
<i>Percorsi formativi nelle scuole dell'architettura e dell'economia</i>		
Roma 1	Pianificazione e gestione del territorio e dell'ambiente	Pianificazione e valutazione ambientale, territoriale e urbanistica
<i>Percorsi formativi nelle scuole dell'architettura e delle scienze naturali</i>		
Chieti-Pescara	Tecniche dell'ambiente e del territorio	
<i>Percorsi formativi nelle scuole dell'agraria</i>		
Padova/Legnaro	Tutela e riassetto del territorio	
Sassari	Pianificazione e gestione dell'ambiente e del territorio rurale	
Tuscia/Viterbo	Pianificazione del territorio e dell'ambiente rurale	
<i>Percorsi formativi nelle scuole dell'agraria e delle scienze naturali</i>		
Catania	Tecnologie e pianificazione per il territorio e l'ambiente	
<i>Percorsi formativi nelle scuole dell'economia, dell'ingegneria e delle scienze naturali</i>		
Calabria/Rende	Scienze Geo-topo-cartografiche, territoriali, estimative ed edilizie	
<i>Percorsi formativi nelle scuole delle scienze e tecnologie applicate</i>		
Telematica Marconi	Scienze Geo-topo-cartografiche, territoriali, estimative ed edilizie	
<i>Percorsi formativi nelle scuole di giurisprudenza e scienze ambientali</i>		
Urbino	Tecnico del territorio	

caso, l'ateneo ha istituito la Facoltà.

Pur rimanendo all'interno delle Classi fissate dal ministero, le denominazioni assunte dai vari corsi sono leggermente diversificate, soprattutto nelle triennali, prospettando percorsi formativi differenziati. La denominazione più ricorrente è quella ministeriale: *Pianificazione territoriale, urbanistica e ambientale* con le varie declinazioni di Scienze della pianificazione urbanistica e territoriale (Venezia), Urbanistica e scienze della pianificazione territoriale e ambientale (Napoli 1), Urbanistica (Milano Politecnico), Pianificazione dell'ambiente e del territorio (Camerino), Pianificazione e gestione del territorio e dell'ambiente (Roma 1).

Le altre privilegiano invece la locuzione delle "tecniche": Tecniche per la pianificazione urbanistica, territoriale e ambientale (Genova), Tecniche dell'ambiente e del territorio (Chieti-Pescara), Tecnologie e pianificazione per il territorio e l'ambiente (Catania), Tecnico del territorio (Urbino).

Altre ancora risentono maggiormente della base di partenza delle scuole diverse dalla architettura: Scienze geo-topo-cartografiche, territoriali, estimative ed edilizie (Calabria/Rende e Telematica Marconi), Tutela e riassetto del territorio (Padova/agraria).

Tre percorsi formativi sono legati ai Sistemi informativi territoriali (Venezia, Palermo, Roma).

Tutte però dovrebbero assegnare il titolo di "pianificatore territoriale junior" che,

con il superamento dell'esame di stato, permettono l'iscrizione all'Albo rinnovato degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori, sezione B. Nella classe delle lauree specialistiche (o Magistrali, secondo la più recente titolazione) le denominazioni sono meno variegate: Pianificazione territoriale, urbanistica e ambientale è sempre presente con l'aggiunta talvolta della locuzione "valutazione" (Roma 1), "gestione" e "ambiente rurale" (Sassari e Viterbo/Tuscia). A Firenze e Venezia è introdotto anche il riferimento alla città: Pianificazione e progettazione della città e del Territorio nella prima, Pianificazione della città e del territorio nella seconda.

Non ancora sono disponibili dati aggiornati sugli iscritti e sui laureati, anche se una stima grossolana può essere fatta. Facendo una media di 50 iscritti al primo anno ne deriva un dato complessivo (triennale e quinquennale assieme) di 1.700 studenti/anno che corrispondono ad una "produzione" di laureati/anno di 1.400 circa (stima 15% di abbandono). Di contro i laureati con il previgente ordinamento (trent'anni) possono essere stimati attorno ai 3.000. Una riflessione sulla quantità e sul recepimento del mercato diventa a questo punto ineludibile.



2<sup>nd</sup> ANNOUNCEMENT

MAKING PLACES

7<sup>th</sup> Biennial  
of European Towns  
and Town Planners

21–23 June, 2007  
Budapest, Hungary

[www.makingplaces.hu](http://www.makingplaces.hu)

# Libri e altro

a cura di Ruben Baiocco

Pino Scaglione, *Nuovi territori. Verso l'innovazione in Calabria* Meltemi editore, Roma, 2006, pp. 211, euro 18.50

Ormai da parecchi anni, gli studi sulla realtà meridionale del nostro Paese propongono punti di vista molteplici alla ricerca di una possibile comprensione dei fenomeni territoriali, sociali ed economici, offrendo di queste aree visioni "instabili", che vanno al di là della semplicistica immagine "del ritardo". Alla visione statica di un Mezzogiorno fermo ed immobile nella sua arretratezza, si sono così sovrapposte, soprattutto in tempi recenti, immagini di estrema dinamicità e pluralità dei contesti, per lo più al di fuori degli stereotipi di lunga durata che da sempre si accostano a questi territori.

*Nuovi territori. Verso l'innovazione in Calabria* sembra dare un lucido contributo in questa direzione, mettendo in luce in particolare la vivacità nascosta di una regione da sempre considerata "fanalino di coda" dello sviluppo e della gestione del territorio. L'autore, infatti, da tempo

attento agli studi sul meridione, propone questo testo come integrazione e completamento dell'ampia ricerca condotta su questa regione e pubblicata in *Calabria, paesaggio-città; tra memoria e nuovi scenari*, Rubettino 2003, ma anche come il risultato del lavoro condotto in qualità di esperto per la formazione delle Linee Guida della legge regionale 19/2002.

Sin dalla premessa risultano chiari i riferimenti che l'autore prende a modello, nel tentativo di ridefinire i quadri interpretativi nella lettura del territorio: il gruppo spagnolo Actar Arquitectura con la nota ricerca *Metapolis*, si legge chiaramente nell'uso dei termini come *iperterritori*, *multicittà*, *geourbanità*, *nebulose urbane* o *infrastruttureti*, ma anche gli Atlanti Eclettici dell'indagine di Multiplicity in USE appaiono evidenti nella restituzione della realtà pulviscolare su cui sui reggono le relazioni tra i luoghi, proponendo un "Atlante della Conoscenza della Calabria". Un apparato concettuale che sembra evidenziare come, da un lato, lo studio del territorio possa essere

più complesso e attento se completato da indagini slegate dai modi tradizionali di mappare e codificare i processi, dall'altro come il governo del territorio si debba concentrare su pratiche di concertazione, abbandonando la rigidità delle scelte "calate dall'alto". Il testo si articola, così, nella descrizione della Calabria attraverso queste nuove categorie, che si sommano e/o si sovrappongono a quelle della ricerca ITATEN degli ambienti insediativi locali, e che sembrano meglio predisposte ad una lettura dei nuovi fenomeni che investono una regione a tutti gli effetti contemporanea. La valle del Crati diventa quindi un territorio non più formato da città, ma da una multicittà di 450.000 abitanti in un raggio di 70 Km composta da 40 comuni, l'asse infrastrutturale della Salerno-Reggio Calabria diventa un "corridoio tematico" ed il tutto risulta immerso nelle aree naturali della Piana del Sibari, del Pollino e della Sila, dove spicca l'ormai noto progetto di Gregotti dell'Università della Calabria come *gate* tra reti globali e locali.

A queste letture, che costituiscono un arcipelago di "sequenze disomogenee" secondo l'immagine delle *fractal-cities*, fanno seguito alcune proposte progettuali legate soprattutto all'indicazione degli strumenti urbanistici, rinnovati nei contenuti e passati in rassegna, per far fronte a questa nuova condizione calabrese (i Programmi d'Area, i Piani Strategici Comunali coordinati, i Ptcp, il Quadro territoriale regionale), ma anche ad una serie di dispositivi (*vision* e scenari) per la

costruzione di un futuro equilibrio territoriale. Il volume si conclude con alcuni esempi di *mapping* che tentano di restituire il territorio calabrese attraverso le categorie descritte, anche se più efficace sembra essere la restituzione fotografica presente nell'ultimo capitolo a cura di Mario Cresci, Elisa Scaramuzzino e Andrea Pavesi.

Il Mezzogiorno vede quindi un ennesimo sforzo di interpretazione, aggiungendo un altro tassello all'infinita discussione sul suo futuro e costituendosi ancora come laboratorio privilegiato dell'urbanistica: una moltiplicazione di immagini che allontana sempre di più lo schema dicotomico del "l'osso e la polpa", verso una nuova condizione plurale del territorio.

Marco Patrono

Stephen Graham and Simon Marvin, *Splintering Urbanism*, Routledge, London 2001, pp. 479

A più di cinque anni dalla pubblicazione di *Splintering Urbanism* può suscitare ancora un certo interesse presentare al pubblico italiano l'importante lavoro dei geografi Stephen Graham and Simon Marvin, già autori del celebre *Telecommunications and the City* (1996).

*Splintering Urbanism*, infatti, non solo ha segnato fortemente il dibattito all'interno della geografia delle reti -disciplina d'appartenenza dei due ricercatori inglesi- ma costituisce il primo e più completo spaccato di quelle pratiche di "frantumazione" (*splinte-*

ring significa proprio riduzione in frammenti) e “segregazione” del territorio urbanizzato che sono oggi divenute così frequentemente oggetto di descrizione da parte di ricercatori afferenti a campi disciplinari diversi. Il libro descrive gli effetti sulla geografia della città, e implicitamente sulla società che la abita, dei processi di trasformazione di reti infrastrutturali (stradali, di telecomunicazione, dell’acqua, elettricità etc.) avvenuti negli ultimi trent’anni del ventesimo secolo, utilizzando un approccio volutamente multidisciplinare e prendendo in esame una miriade di casi studio. Attraverso una vasta analisi storica, teorica ed empirica il lettore è accompagnato in un lungo viaggio attraverso i distretti degli affari di Tokyo e New York, i grandi centri di smistamento e logistica, i grandi aeroporti, gli “shopping mall” delle metropoli americane e asiatiche, le numerosissime “gate community” che fioriscono ad Istanbul, San Paolo del Brasile così come a Manila e Los Angeles. In un chiaro ed esplicito tentativo di superare le tradizionali separazioni geografiche tra paesi sviluppati e in via di sviluppo, tra democrazie occidentali e regimi post comunisti, gli autori riconoscono un carattere “globale” a quei processi di smembramento (“unbundle” è il termine che ricorre spessissimo nel libro) delle reti infrastrutturali urbane così fortemente segnate dai processi di liberalizzazione, privatizzazione e deregolamentazione, e alla conseguente frammentazione del tessuto sociale e materiale della città. Contrariamente

all’idea *haussmanniana* e poi moderna di rete infrastrutturale come vero e proprio strumento per una conoscenza olistica della città e del progetto di rete come strumento di normalizzazione e regolarizzazione del tessuto urbano, e sorpassato quel paradigma che vedeva nella rete, forse troppo semplicisticamente, la possibilità di connessione globale e di appartenenza allo “spazio dei flussi” come valore in sé, i due ricercatori inglesi ci raccontano di un mondo in cui la specializzazione delle reti e la loro differenziazione in più livelli e i gradi di accessibilità, producono una condizione urbana sempre più discretizzata in parti impermeabili tra loro. Se la drammaticità di tale condizione, può essere contrastata da pratiche di resistenza “dal basso”, attraverso manifestazioni di dissenso, movimenti culturali, attività sociali o norme comportamentali, è altrettanto rilevante chiedersi quale possa essere infine il ruolo del progetto della città. Seguendo il percorso tracciato dai due autori, non si può non istituire un passaggio tra l’idea “fisica” di parti discrete nel territorio urbanizzato e la nozione politica di centralità. Centralità come risultato del processo di discretizzazione del territorio dell’urbanizzazione ma soprattutto come luogo identificabile e portatore di un progetto “esplicito” di consapevolezza civica e urbana. Infine, merita una segnalazione la bibliografia posta alla fine del libro, ricca e aggiornatissima miniera di riferimenti.

Martino Tattara

Arturo Lanzani, Elena Granata, Christian Novak, Isabella Inti, Daniele Cologna, *Esperienze e paesaggi dell’abitare. Itinerari nella regione urbana milanese*, Abitare Segesta, Milano, 2006. ill. b/n, pp. 298, euro 39,00  
 Il volume raccoglie gli esiti di una ricerca sulle pratiche abitative nella regione urbana milanese e si pone come ulteriore tassello di un’indagine che un gruppo articolato di studiosi conduce ormai da qualche anno. *Il territorio che cambia. Ambienti, paesaggi e immagini della regione milanese* (Boeri, Lanzani, Marini, 1993), *Cina a Milano* (Farina, Cologna, Lanzani, Breveglieri, 1997), *Africa a Milano* (Cologna, Breviglieri, Granata, Novak, 1999) e *Asia a Milano* (Cologna, 2003) sono alcune delle ricerche promosse e pubblicate in questi ultimi anni dall’AIM (Associazione Interessi metropolitani), associazione non-profit nata nel 1987 per iniziativa di un gruppo di imprese, banche ed enti milanesi con l’obiettivo di sostenere Milano e la sua area metropolitana nello sviluppo economico, tecnologico, sociale e culturale, attraverso la promozione di ricerche, studi e pubblicazioni. Il libro esce più o meno contemporaneamente alla ricerca per certi versi parallela condotta da Stefano Boeri e Multiplicity.lab (*Milano. Cronache dell’abitare*, Bruno Mondadori, 2007) con cui condivide importanti momenti di contatto e di scambio reciproco. L’abitare viene indagato, nella sua accezione più ampia, come rapporto con un territorio: non solo pratica intima di un sé e di

un’internalità, ma come pratica dell’altro e dello spazio collettivo, inserita in una dimensione relazionale del vivere quotidiano. Contesti e situazioni vengono svolti in dieci itinerari che costituiscono il dispositivo centrale della ricerca, nonché l’ordito dentro cui viene raccontata una pluralità di storie, case e persone. Si tratta di dieci percorsi che volutamente non distinguono la dimensione analitica da quella narrativa, esito di una scelta espositiva che cerca di tenere in continua tensione la profondità verticale delle storie personali e l’orizzontalità estesa delle reti relazionali. L’abitare “in forma di racconto” viene articolato tra elementi strutturali e spazi dell’abitare, tra le persone e le loro case, tra le questioni di governo messe in campo e le idee e rappresentazioni di città cui gli svariati attori fanno riferimento in modo più o meno esplicito. Obiettivo della ricerca è osservare Milano attraverso quel “pulviscolo di pratiche abitative” che attraversa la città e il suo territorio, e che frequentemente rimane ai margini delle ricerche, in parte a causa della evidente difficoltà di rendere questa complessità in cui scelte di vita e sistemi di valori si mescolano a strutture inedite in una continua *reinvenzione del quotidiano*. Se, infatti, da un lato la struttura complessa del racconto e dei diagrammi collocati alla fine di ogni itinerario sembra in grado di restituire un percorso di ricerca non banale, altrettanto forse non si può dire dell’apparato cartografico e della serie di mappe un po’ generiche poste in appendice al volume e con cui il

resto fa fatica a dialogare. A fronte di alcuni filoni di ricerca consolidati, quali il ruolo del mercato immobiliare e delle politiche abitative, questo studio porta avanti due ipotesi fondamentali: che le pratiche capillari e marginali dell'abitare costituiscono uno degli oggetti di riflessione più interessanti sul mutamento in corso, "spie" per leggere il cambiamento; e che è in atto una profonda scollatura tra pratiche abitative e rapporto con l'alloggio e con il territorio, tra flessibilità dei modelli familiari e rigidità delle strutture abitative. Di fronte alla scomposizione del nesso lineare casa-famiglia-lavoro - un nodo centrale della nostra cultura - l'abitare non può più essere inteso come un mestiere che viene ereditato, ma, esito di un continuo lavoro di ridefinizione delle strategie, come un mestiere che va appreso. Il libro attraversa la campagna della metropoli, i comuni intorno alla città, le nuove residenze urbane, i tessuti periferici, i centri storici, la collina, in una sorta di navigazione (figura più volte richiamata nel testo) tra nomadismo e radicamento, libertà e solitudine. Nel film *Ferro 3* (Kim Ki-Duk, Leone d'argento per la regia alla 61° Mostra del cinema di Venezia - 2004), il giovane protagonista si introduce, in assenza dei proprietari, in case non sue di cui si prende cura con estrema dedizione e serietà, in un'appartenenza temporanea che dura sì il tempo di qualche notte, ma che comporta la cura delle cose e delle persone che si incontrano e che si amano. Ermanno Olmi, nella bella intervista

raccolta in questo volume suggerisce che intraprendere il "mestiere dell'abitare" è come intraprendere un viaggio: "dobbiamo essere come in treno. Se tu guardi all'interno della carrozza stai fermo, se guardi fuori ti muovi".

*Cristina Renzoni*

---

*Nel prossimo numero:*

*Territori di una Italia strategica*

*Le aree dimesse*

*Rassegna*

---

Urbanistica **DOSSIER**

**94**

**Il documento degli obiettivi.  
Il nuovo piano strutturale associato dell'alto ferrarese**

*a cura di  
Francesco Alberti*