

Aperture

Gli urbanisti e il nuovo piano
Francesco Sbetti, p. 3

Agenda

Il nuovo piano e le valutazioni trascurate
Angela Barbanente, p. 4

...si discute:

Il diritto di accesso alla casa per
le giovani generazioni
Giovanna Meandri, p. 5

Mobilità sostenibile

a cura di Carolina Giaimo, p. 7

La sfida della mobilità sostenibile
Giorgio Zampetti, p. 9

Il Sistema ferroviario metropolitano
di Torino
Giovanni Nigro, p. 11

Mobilità sostenibile nel Piano
della Provincia di Torino
Paolo Foietta, Agata Fortunato, p. 13

Politiche per comunità mobili
Paola Pucci, p. 15

Cremona: ambiente e tempi
di vita delle persone
Marco Mareggi, p. 17

Il modello Parma per una mobilità
sostenibile
Pietro Somenzi, Lucia Gola, p. 19

Mobilità sostenibile a Perugia
Alessandro Bruni, Gabriele Ghiglioni, p. 21

La *city logistic* di Frosinone
*Guglielmo Bilanzone, Maria Pietrobelli,
Marcella Sgura, p. 23*

Il Piano di mobilità sostenibile di
Palermo
Tito Berti Nulli, p. 25

Trasporto pubblico e trasformazioni
urbane a Palermo
Ignazio Vinci, p. 27

Il modello LUTIM
Agostino Nuzzolo, Pierluigi Coppola, p. 29

Il nuovo Piano

a cura di Marisa Fantin, p. 31

Comune di Ravenna

Fabio Poggioli, p. 32

Gianluigi Nigro, p. 33

Comune della Spezia
Daniele Virgilio, p. 35

Indice

Comune Barcellona Pozzo di Gotto (Me)
Giuseppe Gangemi, p. 39

Il Psc federato per i dieci comuni
dell'imolese
Domenico Daini e Mario Piccinini, p. 41

Reggio Emilia. Un piano per la
sostenibilità qualità e coesione
Maria Sergio, p. 45

Comune di Vicenza
*Lorella Bressanello, Giovanni Crocioni,
Franco Zanella, p. 47*

Il Belice a quarant'anni dal terremoto

a cura di Teresa Cannarozzo, p. 49

Il Belice e le lotte per lo sviluppo
Manfredi Leone, p. 52

I centri urbani e il terremoto
Giuseppe Abbate, p. 53

La ricostruzione di stato
Marilena Orlando, p. 55

Rassegna

L'esperienza di Medisdec-Stratmed
Pietro Elisei, Giovanni Pineschi, p. 57

Strategie di pianificazione
transfrontaliera
Daniel Jarc, Giorgia Guarino, p. 60

Sul Piano territoriale della Regione
Lombardia
Aldo Vecchi, p. 63

Il Ptap della Provincia di Chieti
*Giovanni Crocioni, Antonio Di Chiacchio,
Giuseppe Iocco, p. 65*

Quale futuro per l'idroelettrico in trentino
Fulvio Forrer, Dimitri Dori, p. 67

una finestra su: Nantes

a cura di Marco Cremaschi, p. 69

Nantes: l'isola, il fiume e la metropoli
Romeo Farinella, p. 69

L'avventura del progetto urbano
Intervista a Patrizia Ingallina, p. 72

Opinioni e confronti

Natura in città
Mariolina Toniolo, p. 75

Energia e nuovo piano
Stefano Fattor, p. 77

Un piano che freni i consumi di suolo
Paolo Pileri, p. 79

Riforma urbanistica

Aree per il "social housing": incertezze
interpretative e concretezza attuativa
Rosario Manzo, p. 81

Crediti urbanistici

Gli strumenti innovativi per le
politiche abitative
Ezio Micelli, p. 83

Eventi

Gestione dei processi di trasformazione
urbana
Elena Campo, p. 85

Assurb

a cura di Daniele Rallo, p. 87

Libri ed altro

a cura di Ruben Baiocco, p. 88

abbonamenti 2008

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* 2008 + *Urbanistica Dossier* 2008, € 50,00
- Urbanistica* 2008, € 68,00 (solo per i soci INU € 54,00)
- Urbanistica Informazioni* + *Urbanistica Dossier* + *Urbanistica* 2008, € 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, CIN F.

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

Gli urbanisti e il nuovo piano

Francesco Sbetti

Le nuove leggi regionali di governo del territorio e soprattutto il nuovo piano strutturale – operativo hanno finalmente aperto la strada per incidere nei processi di formazione della rendita generata dai Prg di tradizione caratterizzati da una dimensione essenzialmente spaziale, allocativa e atemporale.

Nuovi piani, a cui UI intende dare voce e rappresentazione (si veda la sezione curata da Marisa Fantin in questo numero e nel precedente 216) e che avremo occasione di vedere attraverso un *campione rappresentativo* nella mostra allestita ad Ancona nei giorni del XXVI congresso dell'Inu, che hanno finalmente posto al centro del progetto, i temi del governo del territorio.

Piani strutturali di assetto del territorio che non più pressati dalla necessità di stabilire “regole”, demandate al piano operativo, si occupano con più attenzione, con più strumenti e con più progettualità delle questioni e delle criticità dei nostri territori e delle nostre città, e tra questi il consumo di suolo, l'energia, la progettazione del verde, la mobilità, ma anche i temi della metropolizzazione e quelli attinenti alla attuazione e alla valutazione delle scelte.

Nella rubrica opinioni e confronti del numero 216 di UI abbiamo riportato le questioni che pone il rapporto tra leggi, piani e politiche. I contributi di questo numero si concentrano su tre ordini di tematiche legate tra loro dalla attenzione all'ambiente e alle reti ecologiche con l'obiettivo di tutelare queste ultime, ma di garantire anche un significativo processo di rigenerazione delle risorse ambientali riproducibili; una rete la cui costruzione sia affidata non solo a scelte di tutela, ma anche di trasformazione e precisamente: la progettazione delle aree verdi in ambito urbano “*le città italiane sono sempre meno verdi. Sappiamo tutti perché, eppure non dovremmo rassegnarci all'idea che la natura abiti solo luoghi remoti dalla nostra frequentazione quotidiana. (...) Se le foreste arrivassero fino alla soglia di casa, come vediamo in tante città europee, la nostra stessa percezione del rapporto con la natura cambierebbe.*”¹, il risparmio energetico “*In Italia ci sono circa 13 milioni di edifici, il cui 90% ha fabbisogni energetici altissimi; circa 250 kwh/mq anno. Pensiamo cosa significherebbe ridurre i loro consumi ad esempio del 60%; vorrebbe dire che avremo ridotto del 25%*

i consumi nazionali.”² ed il contenimento del consumo di suolo “*Il quadro è quello di un'urbanizzazione che ha consumato suolo a copertura naturale o seminaturale accompagnata da una tendenza a non incrementare lo stock di coperture a portamento ecologico. (...) serve un piano che costruisca ambiente e natura e non solo tuteli quel che c'è.*”³.

Le amministrazioni pubbliche, i comuni in particolare, sono state in questi anni i soggetti, pur tra mille difficoltà, comprese quelle di *imparare* come si costruisce il nuovo piano strutturale – operativo, che si sono messe più attivamente al lavoro. Chi ha avuto occasione di incontrare Sindaci e Assessori di piccoli, medi e grandi comuni ha potuto verificare come molti siano impegnati ad affrontare le modalità attuative e concettuali che le nuove leggi impongono così come sono impegnati a porsi il problema di utilizzare la Vas come strumento per accompagnare la progettazione oltre che per valutare il piano e i suoi esiti.

In questa logica la formazione del quadro conoscitivo, non si limita alla costruzione di un catalogo delle informazioni, ma costituisce una parte integrante e non separata del percorso di redazione, strutturale e operativo, del progetto di piano.

Nello scenario aperto dalle sperimentazioni sui nuovi piani strutturali – operativi ed in particolare sulle attenzioni ai contenuti oltre che alle regole, gli urbanisti, tecnici delle pubbliche amministrazioni e professionisti consulenti, sono investiti di una nuova responsabilità, sono chiamati cioè a superare le resistenze, purtroppo diffuse, ad abbandonare la pratica e la cultura del Prg di tradizione. Alla pratica del mero controllo e delle soluzioni per addizione, secondo la logica “un problema una variante” va perseguita la cultura del progetto e della sperimentazione. “*Bisognerà, sforzarsi di individuare i modi propri dell'urbanistica, per contribuire alla soluzione delle tematiche che appartengono principalmente alla politica della casa, della qualità ecologico-ambientale, della salvaguardia storico-paesistica, del risparmio energetico, del trasporto su ferro e del consumo di suolo. Politiche che hanno una propria autonomia, sociale, funzionale, finanziaria; e che la strategia del piano urbanistico può contribuire effettivamente a realizzare, solo per quanto le compete. In questo senso quelle politiche traversano il piano e il piano deve far propri nel suo specifico, gli obiettivi di quelle politiche e di quelle tematiche.*”⁴

Note

1. UI 217 Natura in città, Mariolina Toniolo.
2. UI 217 Energia e nuovo piano, Stefano Fattor.
3. UI 217 Un piano che freni i consumi di suolo, Paolo Pileri.
4. UI 216 Un piano tutto nuovo, Giuseppe Campos Venuti

Agenda Agenda

Il nuovo piano e le valutazioni trascurate

Angela Barbanente*

Il XXVI Congresso dell'Istituto, incentrato sul tema del "nuovo piano", è occasione per effettuare un bilancio degli esiti del rinnovamento delle pratiche di governo del territorio in atto ormai da oltre un decennio in tutta Italia, sia pure con differenti livelli di intensità e consapevolezza. In alcune regioni, la normativa prevede che il processo di formazione del piano sia accompagnato da procedure valutative, anche in attuazione della direttiva 2001/42/CE sulla valutazione strategica degli effetti di piani e programmi sull'ambiente.

Da tempo sia la letteratura internazionale sia gli indirizzi comunitari affermano l'importanza della valutazione della pianificazione e, in quest'ambito, del monitoraggio degli effetti dei piani nel corso della loro attuazione. Le ragioni principali sono individuabili nella possibilità di aumentare la capacità di comprendere gli impatti ambientali, sociali, economici delle scelte di piano sui contesti interessati, di fornire supporto informativo sistematico nello sviluppo di complessi (e il più delle volte lunghi) processi decisionali, di modificare le proposte d'intervento in relazione a sopravvenuti obiettivi sociali o a esiti inattesi e indesiderabili. Più in generale, nella possibilità di innescare processi di apprendimento fra i partecipanti alla formazione e attuazione dei piani e migliorare le pratiche di pianificazione così contribuendo alla loro legittimazione sociale. E' di tutta evidenza che in Italia, anche a causa del carattere problematico della "questione dell'attuazione", oggetto di qualche mia riflessione nell'Agenda di UI 216, rafforzare il ruolo della valutazione del processo di pianificazione è di fondamentale importanza.

Nella pratica, tuttavia, la valutazione appare ancora largamente confinata nella prospettiva ex ante, e per di più è spesso interpretata come orpello, come mero ampliamento della procedura di valutazione d'impatto ambientale o, al più, come attività che contribuisce a rendere le conoscenze tecnicamente più robuste e maggiormente finalizzate rispetto alle scelte di piano. Le valutazioni in itinere ed ex post o sono assolutamente dimenticate o sono interpretate come adempimenti rituali, in tal caso privilegiando i criteri di efficienza rispetto a quelli di efficacia, come peraltro è accaduto nella programmazione dei fondi comunitari.

Ne consegue, fra l'altro, la difficoltà di fare bilanci degli esiti del rinnovamento in atto che vadano oltre l'enumerazione dei nuovi piani in vigore o il racconto di singoli casi non comparabili, senza dubbio utili ma non in grado di offrire indicazioni sistematiche sulle performance dei piani.

Le innovazioni introdotte dalle riforme regionali, le quali comportano fra l'altro una maggiore flessibilità del piano finalizzata proprio a migliorarne l'efficacia, rende invece necessario disporre di valutazioni in itinere ed ex post che consentano di giudicare in modo sufficientemente robusto e argomentato gli effetti dei nuovi piani. Più in particolare, le valutazioni dovrebbero permettere da un lato di esprimere giudizi sul grado di coerenza fra obiettivi e scelte di piano e risultati effettivamente conseguiti, dall'altro sulla capacità del piano di orientare le decisioni durante l'intero suo ciclo di vita. Quest'ultimo aspetto è reso particolarmente rilevante dalla nuova forma del piano, che distingue la parte strutturale da quella operativa. Il rischio, infatti, è che, dopo l'approvazione, sia relegata a mera conoscenza di sfondo la parte del piano che definisce il quadro condiviso dell'assetto di medio-lungo termine sulla base di obiettivi di sostenibilità ambientale e territoriale, di salvaguardia e protezione dell'ambiente e della salute, di tutela delle invarianti strutturali del territorio, e che si manchi così di valutare sistematicamente la coerenza con tali quadri e finalità dei progetti di trasformazione di breve-medio termine individuati dal piano operativo.

Altro aspetto che merita approfondimento è il ruolo della valutazione quale strumento finalizzato all'assunzione di decisioni socialmente più condivise. Componente essenziale della valutazione strategica sono la partecipazione del pubblico e la concertazione fra gli enti, entrambe da considerarsi oltre che occasioni di arricchimento del quadro delle conoscenze, momenti di mutuo apprendimento degli attori sociali e istituzionali coinvolti riguardo ai vincoli e alle opportunità del contesto e alle connesse strategie di sviluppo possibili. La valutazione dovrebbe dunque superare l'attuale prevalente dimensione tecnica per assumerne una esplicitamente sociale e politica. In questa prospettiva, se non confinata alla fase ex ante, la valutazione potrebbe assumere un ruolo chiave non solo per costruire orizzonti condivisi sulle opzioni del piano durante l'elaborazione ma anche per offrire aiuto alle decisioni nell'intero ciclo di vita del piano mediante sistemi condivisi di analisi e verifica degli effetti ambientali, sociali ed economici delle trasformazioni da parte di una pluralità di soggetti con conoscenze e interessi diversi, e quindi di valutazione di efficacia del piano in una prospettiva dinamica e pluralistica.

* Assessore all'Assetto del Territorio, Regione Puglia.

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

Il diritto di accesso alla casa per le giovani generazioni

Giovanna Melandri*

Dopo molti anni, durante i quali il tema della casa era scomparso dall'agenda della politica, grazie alla costituzione da parte del Governo del Tavolo nazionale per le politiche abitative si è ritornato negli ultimi mesi a parlare della necessità di ridisegnare un nuovo modello di politica abitativa adeguato ai tempi e alle necessità del presente. Forse per la prima volta, la "questione casa" è stata affrontata e discussa a tutti i livelli dai soggetti istituzionali, sociali e imprenditoriali coinvolti, con un reale impegno da parte di tutti per arrivare a soluzioni efficaci per risolvere il «disagio» che tanti vivono, sia a livello di istituzioni che di cittadini.

Il "diritto di accesso alla casa" rappresenta, infatti, una delle questioni sociali più rilevanti da affrontare e portare a soluzione nel nostro Paese. Soprattutto dal punto di vista delle giovani generazioni. La trasformazione delle strutture familiari, i fenomeni migratori, le nuove politiche del lavoro e dello sviluppo locale, delineano, infatti, una specializzazione della domanda abitativa che richiede l'adozione di politiche sempre più mirate.

L'istituzione del «Tavolo generale di concertazione sulle politiche abitative» previsto dalla L.9/2007 – che ha visto la attiva partecipazione di cinque Ministri, delle Regioni, dei Comuni, di operatori economici, di rappresentanze del settore, di organizzazioni sindacali – ha portato alla definizione del «Documento unitario di concertazione», allegato al DPEF 2008-2012, che ha costituito il primo importante passo nella direzione della ripresa delle politiche nel settore.

Le indicazioni emerse portano a considerare che si dovrà continuare a lavorare con rinnovata intensità nella collaborazione istituzionale e portare avanti il lavoro intrapreso fino alla definitiva definizione del programma nazionale sulla casa (previsto dall'art. 2, L.9/2007), peraltro già delineato in sede tecnica e che ha portato alla definizione (art. 21, L.222/2007 di conversione del D.L. 159/2007) di un piano straordinario di edilizia popolare per 550 milioni di Euro con lo scopo di ampliare l'offerta di alloggi in locazione a canone sociale per chi è nelle graduatorie dei Comuni. Il piano è finalizzato prioritariamente al recupero e all'adattamento funzionale di alloggi di proprietà degli ex IACP o dei Comuni, non occupati, all'acquisto o la locazione di

alloggi, nonché per l'eventuale costruzione di alloggi, da destinare prioritariamente a soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio.

Tale piano prevede anche la costituzione e il funzionamento dell'Osservatorio nazionale e degli Osservatori regionali sulle politiche abitative. A questo proposito è di fondamentale importanza il fatto che nell'ambito di tale Osservatorio nazionale sia stato previsto un focus specifico sulla fascia giovanile, che prevede l'osservazione sistematica, il monitoraggio e l'analisi dei flussi di tale componente nell'ambito del mercato degli affitti.

Non meno importante è la riflessione avviata nel corso dei lavori del Tavolo sulle politiche abitative, previste dall'art. 5 della già richiamata L.9/2007, per definire l'"alloggio sociale" ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del trattato istitutivo della Comunità Europea. Questo decreto, in corso di definizione e che è in discussione in Conferenza Unificata, riveste una grande importanza perché prevede la possibilità di "realizzare o recuperare alloggi per i quali gli operatori pubblici e privati sono individuati come erogatori del servizio di edilizia sociale, tramite l'offerta di alloggi in locazione, nonché il sostegno all'accesso alla proprietà, perseguendo l'integrazione di diverse fasce sociali e concorrendo al miglioramento delle condizioni di vita dei destinatari".

Ciò che è emerso, dunque, è la necessità di favorire un consistente incremento dell'offerta di alloggi da affittare a prezzi accessibili, puntando soprattutto alla riqualificazione del patrimonio pubblico inutilizzato, da destinare a fini abitativi, anche stimolando l'intervento dei soggetti *low profit* che tradizionalmente operano nel comparto dell'edilizia residenziale. Uno dei problemi del nostro Paese, infatti, è la scarsa mobilità territoriale: non serve cercare soluzioni che puntino a creare una nuova generazione di giovani e giovanissimi proprietari afflitti da mutui gravosi ma, semmai, incrementare la disponibilità di case in affitto, visto che è l'affitto la prima esperienza di autonomia di un giovane che esce di casa: per studiare, per lavorare, per vivere in ogni caso una prima esperienza di vita al di fuori della famiglia di provenienza.

Ecco perché sono convinta che, nel solco delle prime scelte fatte nell'ambito dei lavori del Tavolo Nazionale, le decisioni dovranno continuare a essere indirizzate verso una maggiore attenzione alle reali esigenze dei giovani privilegiando sei filoni prioritari di intervento:

- a) investimenti nell'edilizia residenziale pubblica ad affitto sociale, con l'obiettivo di sviluppare anche in Italia le case ad affitto *low-cost* per la cosiddetta «generazione mille euro»;
- b) ingresso di nuovi investitori privati nel settore immobiliare, attraverso l'utilizzo di Società d'Investimento Immobiliare Quotate e la liberalizzazione del mercato;
- c) politiche di regolazione del mercato che incentivino i proprietari a porre sul mercato degli affitti le case, anche riducendo le proroghe generalizzate degli sfratti;
- d) obbligo di destinare nelle convenzioni urbanistiche una quota delle nuove costruzioni (es. il 15%) agli affitti a canone concordato;

e) interventi di *social housing* che superino i modelli tradizionali e sostengano i fondi immobiliari di tipo etico che mettono sul mercato case ad affitti sostenibili;

f) interventi di natura fiscale generalizzati, nel solco di ciò che si è cominciato a fare con la detrazione d'imposta di quasi mille euro per i giovani della cosiddetta generazione mille euro che scelgono di andare a vivere in affitto o la deducibilità fiscale del 19% delle spese d'affitto degli studenti universitari fuori sede.

Per quanto in maniera più specifica riguarda l'azione messa direttamente in campo dal Ministero delle politiche Giovanili e delle Attività sportive (Pogas), il tema del diritto dell'accesso alla casa per le giovani generazioni ha impegnato costantemente, e in maniera trasversale, la sua attività istituzionale, normativa, amministrativa.

Da un punto di vista della produzione di norme volte a favorire l'autonomia abitativa dei giovani, come detto, è sul versante fiscale che si è agito prioritariamente. E' stata una previsione della Legge Finanziaria per il 2007 (comma 319, L.296/2006) confermata con la Finanziaria 2008 (art. 5, comma 36, L.244/2007) a introdurre un primo concreto sostegno agli studenti universitari fuori sede attivato attraverso la detrazione fiscale, dal reddito proprio o delle famiglie di appartenenza, delle spese sostenute per i canoni di locazione, fino a un massimo di 2.633 euro. E' invece con la Legge Finanziaria 2008 (art. 2, comma 4, L.244/2007) che tale favore di natura fiscale è stato generalizzato attraverso l'introduzione di una detrazione di 991 euro dall'imposta riconosciuta per tre anni a tutti i ragazzi compresi fra i 20 e i 30 anni che stipulano un contratto di locazione (non solo concordato ma anche «sul mercato») per andare a vivere «da soli» e abbiano un reddito annuo fino a 15.500 euro; tale detrazione che come detto è dall'imposta e da luogo a un bonus di equivalente valore laddove il ragazzo o la ragazza debbano al fisco una somma inferiore a quella cifra, è invece di 495,80 euro all'anno se il reddito è compreso tra 15.493,71 e 30.987,41 euro.

È invece attraverso il progetto «Diamogli credito», operativo dal 10 marzo 2008, che il Ministero per le Politiche giovanili e le Attività sportive (POGAS), il Ministero dell'Università e della Ricerca, il Dipartimento per l'Innovazione Tecnologica e l'Associazione Bancaria Italiana (ABI), hanno scelto di favorire, tra le altre cose, la mobilità sul territorio mediante finanziamenti agevolati e garantiti da un Fondo di Garanzia appositamente creato presso il Pogas per il pagamento delle spese connesse alla stipula di contratti di locazione (deposito cauzionale e spese per l'intermediazione immobiliare) da parte di studenti universitari fuori sede.

Nell'ambito del rapporto di collaborazione istituzionale con le Regioni e il sistema delle autonomie locali, un'attenzione

al tema delle casa è entrata nei documenti di programmazione e specificamente negli Accordi di Programma Quadro (APQ), strumenti di attuazione delle intese istituzionali che il POGAS ha scelto di utilizzare nel rapporto di cooperazione con tutte le Regioni e Province Autonome.

L'esperienza maturata grazie alla partecipazione ai lavori del Tavolo nazionale per le politiche abitative e le riflessioni emerse in quel contesto e condivise con i diversi soggetti pubblici e privati che lavorano in tema di politiche abitative sono, invece, alla base di un'iniziativa pilota destinata in maniera specifica alle 14 città metropolitane italiane con l'obiettivo di selezionare, tramite un Bando, progetti a cui destinare un finanziamento per interventi mirati alla realizzazione di alloggi sperimentali e progetti speciali di incremento della disponibilità di alloggi, anche di edilizia sociale, da destinare in locazione alle fasce giovanili della popolazione.

Per questo Bando, lanciato all'inizio del mese di gennaio del 2008 e ora in fase di valutazione dei progetti pervenuti, il Pogas ha scelto di stanziare una cifra, 15 Milioni di Euro, che rappresenta una percentuale elevata del suo budget complessivo annuale di 130 Milioni di Euro proprio a testimoniare della rilevanza delle politiche per la casa per questa amministrazione e dell'importanza della collaborazione con le città. I progetti selezionati dovranno essere «pensati», infatti, per venire incontro alle nuove esigenze dei ragazzi e per questo a essere premiati saranno quei progetti in grado di realizzare interventi innovativi, anche attraverso la riqualificazione e il migliore utilizzo di immobili esistenti, nella gestione del patrimonio edilizio. In particolare le azioni previste potranno riguardare:

- forme innovative di *co-housing*;
- progetti di riqualificazione e di autorecupero di immobili dismessi;
- promozione di soluzioni per l'intermediazione nella locazione a favore dei giovani;
- ulteriori soluzioni caratterizzate da innovatività e finalizzate ad aumentare l'offerta di alloggi in affitto a costi contenuti.

L'intervento, dunque, si è articolato su tanti filoni differenti di attività nel rispetto di principi e obiettivi comuni. È solo l'insieme di queste articolate politiche, infatti, a essere capace di produrre un significativo impulso verso la risoluzione del problema dell'autonomia abitativa per le giovani generazioni e trasformare l'Italia in un Paese dinamico, in cui sia facile per un ragazzo o una ragazza uscire dalla casa della propria famiglia di provenienza con facilità e quando lo desiderano e spostarsi di città in città seguendo le proprie aspirazioni e le proprie esigenze.

**Ministro per le Politiche Giovanili e le Attività Sportive.*

Mobilità sostenibile

a cura di Carolina Giaimo

Riconoscere il livello di criticità della condizione ambientale odierna e dei sistemi della mobilità ed accessibilità del territorio italiano portano a considerare come non più procrastinabile la necessità di adottare nuove politiche unitarie (paesaggio, ambiente, territorio) ed integrate (pianificazione, trasporti, ecologia) per controllare, ma soprattutto contenere, le esternalità negative connesse al costante aumento dei flussi di traffico di persone e merci e i conseguenti effetti negativi sull'ambiente e sulle comunità locali. Nelle aree caratterizzate da un più intenso utilizzo delle risorse economico-produttive, tali politiche assumono un rilievo prioritario, sia a scala locale che nazionale, in quanto sono tese a rimuovere esternalità negative in grado di condizionare l'ulteriore sviluppo economico di numerose e vaste zone del Paese.

Per ragionare di "mobilità sostenibile" è utile partire dalla sintetica considerazione dei due fattori che la compongono. La "mobilità" è un concetto che fa riferimento a tutto ciò che è in relazione ai movimenti nel territorio di persone e merci, con qualsiasi mezzo di trasporto si verifichino. La mobilità è quindi ciò che viene definito un "sistema complesso in quanto caratterizzato contemporaneamente da numerosi elementi qualitativa-

mente diversi tra di loro e da numerose connessioni non-lineari tra gli elementi. Nello specifico dei sistemi della mobilità, tali elementi sono costituiti, oltre che dagli utenti, dalle infrastrutture viarie, ferroviarie, aeroportuali, dai parcheggi e centri di interscambio modale di persone e merci, dai trasporti pubblici e privati, da piste ciclabili e zone pedonali. Questo sistema, inoltre, influenza, essendone reciprocamente influenzato, il funzionamento delle aree urbane e territoriali e dei sistemi economico-produttivi, le condizioni di vita degli abitanti ed ha una forte incidenza sulla qualità ambientale del territorio e dei sistemi insediativi. La "sostenibilità" è un noto principio riferito a quello sviluppo che garantisce i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri e che poggia su tre dimensioni: ambiente, economia e società. Sulla base di ciò si può allora affermare che quando si parla di "mobilità sostenibile", si intende che questa debba essere innanzitutto compatibile con l'ambiente, in secondo luogo efficiente dal punto di vista economico e in terzo luogo efficace e socialmente giusta. L'osservazione dell'organizzazione attuale dei sistemi della mobilità alle diverse scale mostra come essa sia caratterizzata dalla predominanza dei movimenti su strada e dall'uso principalmente di automezzi privati o individuali rispetto a quelli pubblici o collettivi, con forti conseguenze negative sulle tre dimensioni economica, sociale ed ambientale. Per tali ragioni l'espressione "mobilità sostenibile" viene comunemente utilizzata per indicare l'esigenza di

avere sistemi di mobilità che, pur consentendo a ciascuno l'esercizio del proprio diritto alla mobilità, siano tali da non gravare eccessivamente sul sistema socio-economico-ambientale in termini di esternalità negative, le quali sono sinteticamente individuabili in:

- inquinamento atmosferico;
- inquinamento acustico;
- conseguenze negative sulla salute;
- congestione dovuta al traffico;
- incidentalità;
- sottrazione di suolo;
- sottrazione di tempo a lavoro, studio, tempo libero, relazioni sociali, ecc.

In questi ultimi anni le Regioni e gli enti locali stanno progressivamente ponendo maggiore attenzione alle problematiche ambientali, aprendo al principio di sostenibilità anche la gamma degli interventi nel campo della mobilità, introducendo modelli ispirati al principio dell'uso efficiente del territorio e delle risorse naturali e finalizzati a garantire il rispetto e l'integrità dell'ambiente. Particolare attenzione merita peraltro la considerazione del fatto che, ben raramente, tali principi si misurano con il criterio dell'efficacia, intesa come capacità di una certa determinazione e azione di perseguire davvero gli effetti per i quali è stata definita e programmata; un criterio che sembra essere più adeguato per la valutazione del conseguimento di obiettivi non solo di natura economica ma anche sociale. Una mera valutazione di efficienza rischia, infatti, di privilegiare la verifica, tutta interna al sistema, del rapporto tra risultati ottenuti e le risorse utilizzate per ottenerli. Come si evince anche dai contributi raccolti all'interno della Sezione

tematica, i modelli di mobilità sostenibile oggi più diffusi si basano su un'ampia gamma di proposte ed azioni, sia di tipo strategico che tattico, le quali agiscono a diversi livelli del problema. Fra le principali linee d'azione vanno riconosciute quelle relative a:

- investimenti sul trasporto pubblico e/o collettivo (locale e regionale) delle persone (più raramente e solo recentemente delle merci), utilizzando i sistemi meno inquinanti (come il trasporto su rotaia, l'uso di autoveicoli a metano, corsie riservate e vie preferenziali, sistemi di integrazione tariffaria, strumenti per l'immobilità); il trasporto collettivo infatti rappresenta uno strumento fondamentale della mobilità, da non concepire come ripiego per le fasce socialmente più svantaggiate della popolazione;
- incremento dei sistemi di mobilità intermodale, aumentando la disponibilità di parcheggi di interscambio nei quali sia possibile lasciare la macchina per proseguire il viaggio mediante linee di forza del trasporto pubblico locale e regionale;
- miglioramento dell'organizzazione logistica del trasporto e della distribuzione delle merci (dai luoghi della produzione al cosiddetto "ultimo miglio") ed applicazione di innovativi strumenti infotecnologici;
- introduzione del *mobility management* e del piano del traffico, ovvero di una serie di attività finalizzate alla riduzione del traffico veicolare e al raggiungimento degli obiettivi definiti dal trattato di Kyoto (sulla riduzione delle emissioni responsabili dell'effetto serra). Le attività principali di tale linea d'azione consistono nell'influenzare i comportamenti individuali nell'ambito degli spostamenti sistematici (tragitto casa-lavoro), incoraggiando l'utente a soddisfare i bisogni di mobilità con l'impiego di modi di trasporto ambientalmente sostenibili; ridurre il numero, la lunghezza e i bisogni degli spostamenti con il veicolo privato; migliorare l'integrazione tra i modi di trasporto e facilitare l'interconnessione delle reti di trasporto esistenti, anche attraverso lo sviluppo di specifici sistemi informativi e di comunicazione; indurre l'utenza all'utilizzo dei sistemi di trasporto pubblico, in particolare i lavoratori dipendenti, incentivando l'acquisto di abbonamenti e attraverso fidelizzazioni, a secondo dell'utenza; aumentare l'efficienza economica di ogni singolo modo di trasporto;

- introduzione di politiche di tariffazione e *pricing* che prevedono il transito e l'accesso a pagamento a strade od a particolari zone urbane attraverso la definizione di una delimitazione del centro urbano e l'individuazione di porte d'accesso opportunamente situate. Rispetto a tale tipologia di provvedimento, va considerato che se da una parte l'introduzione di tale "cordone" porta benefici all'interno dell'area tassata, è necessario anche programmare cosa succeda all'esterno, nel senso che nei punti di interscambio modale tende a concentrarsi la maggior parte del traffico destinato al centro, con le relative problematiche di congestione, inquinamento e parcheggio, col rischio di spostare semplicemente verso zone più esterne il problema;

- promozione di forme di mobilità alternativa (ciclabile e pedonale), sintetizzabile con il termine "traffico lento" (TL) col quale si intende la locomozione a piedi, su ruota o rotelle, prodotta dalla forza muscolare umana. Tale forma costituisce un potenziale notevole, attualmente inutilizzato, per il miglioramento del sistema complessivo del traffico viaggiatori e contribuisce a preservare l'ambiente (aria, inquinamento acustico, energia) ed a promuovere un modello di vita più sano;

- introduzione di limitazioni ai movimenti ed alla velocità dei veicoli. Il traffico lento infatti, oltre che con piste e percorsi ciclabili, o con percorsi pedonali, può esprimersi secondo un'altra modalità che è quella della moderazione della velocità di percorrenza. Questa azione può essere attuata attraverso le cosiddette "isole ambientali" (note in Europa come "Zone 30") istituite nel 1995, ovvero aree con ridotti movimenti veicolari, da cui è escluso il traffico di attraversamento e che sono "finalizzate al recupero della vivibilità degli spazi urbani"; oppure attraverso le zone a traffico limitato (ZTL). In generale quindi le zone a traffico controllato corrispondono ad aree urbane (segnate da specifici segnali fisici e normativi di ingresso e di uscita), all'interno delle quali si persegue l'obiettivo di integrare le diverse componenti del traffico e di riqualificare le peculiarità funzionali, architettoniche, storiche e culturali del luogo;

- introduzione di servizi di *car sharing*, che consistono nell'uso collettivo di un parco di autoveicoli per il noleggio tem-

poraneo. Si tratta di un servizio di mobilità che consente di accedere su richiesta a una flotta comune di veicoli posizionati in prossimità di importanti nodi della rete di trasporto pubblico, dove l'accesso al veicolo da parte dell'utente avviene in modo autonomo ed è consentito anche per periodi limitati di un'ora.

- incentivazione del *car pooling* ovvero dell'uso collettivo di mezzi privati, da parte di soggetti che devono compiere lo stesso tragitto; un servizio ancora poco praticato in Italia ma che ha avuto un'ampia e positiva sperimentazione negli USA

- promozione di iniziative di educazione stradale e campagne di sensibilizzazione per indirizzare i cittadini ad un uso sempre più limitato del mezzo privato;

- messa in sicurezza e razionalizzazione della rete viaria esistente.

Va da sé che le considerazioni sulla sostenibilità dei sistemi della mobilità vanno sviluppate non solo rispetto alle esternalità sull'ambiente. In un territorio come quello italiano ormai da quasi un trentennio caratterizzato dai fenomeni della diffusione insediativa e più recentemente anche dalla tendenza alla formazione di una "metropolizzazione" del territorio e della città contemporanea (ciò è riscontrabile soprattutto in alcune aree del Paese), i disagi conseguenti ai modelli di mobilità oggi in atto hanno forti ricadute anche in termini di competitività economica dei sistemi territoriali per quanto riguarda l'offerta di opportunità insediative per le attività economico-produttive. Una tendenza positiva che emerge dalle sperimentazioni in corso nelle diverse realtà italiane (in parte documentata anche dai contributi raccolti nelle pagine seguenti) riguarda la metodologia delle azioni proposte a sostegno di modelli di mobilità sostenibile: rispetto ad un passato, anche recente, in cui esse tendevano ad essere strutturate in modo settoriale e specialistico, lasciando prevalere approcci all'estremo ambientalisti piuttosto che tecnico-transportistici, oggi comincia a diffondersi una cultura ed una visione globale della problematica che rimanda, quanto meno nelle enunciazioni, ad una pianificazione coordinata ed integrata fra uso, organizzazione, assetto del territorio e trasporti. In altri termini, un approccio che rimanda ad una visione di governo integrato del territorio.

La sfida della mobilità sostenibile

Giorgio Zampetti*

La sfida della mobilità, soprattutto nei centri urbani, è oggi una priorità su cui non è stato ancora fatto molto, anzi: si può serenamente affermare che la partita è ancora tutta da giocare. Il 92% del trasporto passeggeri avviene su strada e la diffusione di auto vede l'Italia protagonista di un non invidiabile primato mondiale per abitante (con oltre 33 milioni di veicoli in circolazione). Se consideriamo che questo primato è responsabile di 7 mila morti ogni anno per incidenti stradali e che determina un contributo di circa il 30% delle emissioni di CO2 prodotte ogni anno dall'Italia oltre ad essere il settore in più forte crescita, l'urgenza di mettere in campo uno scenario alternativo diventa una priorità non rinviabile. Eppure il confronto politico ruota esclusivamente intorno alle infrastrutture, all'idea di lavori pubblici come fine e non come strumento di un'idea articolata di mobilità.

In Italia il trasporto stradale continua ad essere una delle fonti principali dell'inquinamento atmosferico e nei capoluoghi di provincia la qualità dell'aria non ha mostrato ancora concreti segnali di miglioramento. Nel 2006 i valori del biossido di azoto risultano al di sopra dei limiti ancora in 45 città, (erano 43 nel 2005). Anche per le polveri sottili si registra un peggioramento. Sono più del 50% i Comuni che superano la media annua di 40 microgrammi/metro cubo (Ìg/mc) di PM10, soglia stabilita dalla legge. Spiccano i valori da "soffocamento" di Torino, Milano, Verona, Frosinone, Alessandria, Lodi e Vicenza. Per

migliorare sensibilmente la qualità dell'aria soprattutto nei centri urbani bisogna pensare ad una serie di interventi su mobilità e traffico, come ribadisce anche il Rapporto del 20 marzo 2006 della Commissione nazionale per l'emergenza inquinamento Atmosferico (Cneia). Secondo i dati del Rapporto, nelle città monitorate (Milano, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Palermo), il trasporto stradale contribuisce per ben il 70% delle emissioni di PM10.

Sono inoltre ormai certi anche gli effetti sulla salute dell'inquinamento dell'aria. Stando ai dati di uno studio dell'Organizzazione mondiale della sanità su 13 città italiane pubblicato a giugno 2006, le concentrazioni misurate dal 2002 al 2004 sono state tra le più alte in Europa e così gli impatti sulla salute. Lo studio dimostra che se il valore medio annuo fosse al massimo di 40 Ìg/mc (limite di legge attualmente vigente in Italia) si risparmierebbero 2270 morti, mentre se tale valore scendesse a 20 Ìg/mc (obiettivo stabilito inizialmente dalla Direttiva europea per il 2010) le morti risparmiate salirebbero a 8220. Che le concentrazioni in aria di alcune sostanze continuino a costituire un rischio per la salute è stato affermato anche dall'Agenzia europea per l'ambiente che ha accertato come l'inquinamento atmosferico, soprattutto dovuto all'ozono a livello del suolo e alle polveri sottili, riduce l'aspettativa media in Europa di quasi un anno e compromette uno sviluppo sano dei bambini.

Invertire la rotta per ricominciare a muoversi

In Italia il tasso di motorizzazione torna a salire: in città la media si attesta a 62 auto ogni 100 abitanti (erano 61 nel 2006) e sono 72 le città in cui si supera quota 60 e in cinque casi si oltrepassano addirittura le 70 auto ogni 100 abitanti. Dai e dai, a forza di aggiungere utilitarie e Suv, camion e furgoni, motorini e Tir, alla fine del 2006 c'è stato il sorpasso: ci sono più mezzi a motore che conducenti. Il garage Italia contiene oggi 50.961.543 veicoli, mentre i potenziali guidatori (i maggiori di 14 anni) sono 282.422 di meno. Si è azzerato un divario che, anche in pieno boom economico, pareva incolmabile. All'inizio degli anni Sessanta, infatti, c'erano appena sei veicoli ogni cento abitanti: da allora, però, l'intero parco motorizzato è aumentato del 900% e la popolazione solo del 18%. Ma viene prima l'uomo o la berlina? In altre parole: è il numero eccessivo di auto che rende inevitabile l'ingorgo? Oppure è proprio l'ingorgo che spinge ad arricchire il box personale per avere il veicolo giusto per ogni occasione? Sono vere tutte e due le cose: in Italia ci sono troppe auto, troppo smog (e troppo poco trasporto pubblico) e si sta inoltre sviluppando, in particolar modo nei grandi centri urbani, una forma di mobilità complementare all'auto. Nessuno rinuncia al possesso delle quattro ruote ma aumentano scooter, moto e minicar che vengono utilizzati per muoversi più agevolmente nell'ingorgo quotidiano. Ma come ci si muove?

I dati che arrivano da un recente

Rapporto dell'Isfort (Istituto superiore di formazione e ricerca per i trasporti) riportano che nel 2006 il 56% degli spostamenti in Italia sono avvenuti su distanze inferiori ai 5 km e per il 74% ai 10 km. Sempre dal Rapporto è anche evidente come il mezzo preferito per coprire queste distanze, seppur molto brevi, rimanga ancora quello privato (82,9%) rispetto al mezzo pubblico (11,2%).

Ricapitolando: troppe auto, un inefficiente servizio di trasporto pubblico, per di più ormai cronicamente in *deficit* e un circolo vizioso che è sicuramente tra le principali concause dell'ingorgo quotidiano che si vive in città. Per trasformarlo in un circolo virtuoso occorre una strategia che riesca a spostare passeggeri dall'auto privata a quella pubblica. Ma per vincere la sfida della mobilità e garantire una qualità della vita migliore ai cittadini bisogna innanzitutto creare un nuovo processo culturale mettendo in campo strumenti che abbiano un unico obiettivo: ridurre il numero di auto in circolazione garantendo al tempo stesso ai cittadini una maggiore libertà di movimento all'interno dei centri urbani.

Le proposte per una mobilità realmente sostenibile

La leva economica può essere senz'altro utile per disincentivare l'uso delle quattro ruote e contemporaneamente trovare nuovi canali di finanziamento del trasporto pubblico locale.

Nelle grandi città italiane ad esempio potrebbe essere attivato il *road pricing* seguendo il modello londinese (una tariffa per accedere a un'area estesa del centro cittadino). Altro intervento sulla stessa lunghezza d'onda del "chi usa paga" è il pedaggio su alcune statali, da affidare alle amministrazioni locali o all'Anas con l'imperativo che gli introiti vengano anche in questo caso assolutamente reinvestiti nel trasporto pubblico locale. Infine serve una diversa politica di tariffazione della sosta. Non più tariffe uguali in tutte le aree tariffate, ma prezzi più alti dove c'è più richiesta di posti auto e gratuità nei parcheggi di scambio periferici con il trasporto pubblico.

Che servano soldi per il trasporto pubblico lo dimostrano alcune cifre. I pro-

venti totali del trasporto pubblico coprono appena il 35% delle spese per la gestione del servizio. Una percentuale che sale lievemente nel caso delle tramvie (dove il rapporto proventi totali/costi totali è di 4 a 10) e in maniera più sensibile per le metropolitane dove la vendita di biglietti, abbonamenti e altri servizi copre almeno il 50% delle spese.

Un primo intervento importante per ottenere una forte valorizzazione della qualità del trasporto collettivo, così come un tangibile aumento della sua concorrenzialità rispetto al trasporto privato, è la progressiva estensione delle corsie preferenziali, che ha effetti diretti sia sulla velocità commerciale che sul rispetto degli orari di partenza e di passaggio alle fermate.

Per disincentivare il trasporto privato e promuovere il trasporto pubblico sono indispensabili poi misure tese a ridurre gli spazi a disposizione dell'auto privata, estendendo le zone a traffico limitato, realizzando un sistema di isole pedonali diffuso su tutto il territorio comunale, valorizzando l'uso di sistemi di mobilità davvero sostenibili a partire dalle biciclette.

Oggi inoltre esistono tutta una serie di soluzioni che permettono di aumentare la diffusione dell'uso del trasporto pubblico nelle aree urbane attraverso un'adeguata diversificazione dei servizi offerti, che garantisca da un lato la possibilità di soddisfare la domanda diffusa e non di punta (mediante servizi a chiamata, sul modello di quelli attualmente sperimentati a Milano o Brescia), articolando dall'altro lo spettro dei servizi offerti con l'obiettivo di ampliare il *target* degli utenti, fornendo ad esempio servizi specifici caratterizzati da elevati livelli di *comfort*, frequenza e velocità degli spostamenti (taxi collettivi).

Particolarmente importante in questo senso il *car sharing*, il servizio di auto in condivisione già operativo in nove città, in cui il Comune mette a disposizione degli abbonati una flotta di autovetture con cui muoversi liberamente per le strade cittadine. Occorre in altri termini modulare l'offerta in funzione delle esigenze della domanda, rafforzando la copertura territoriale e temporale del servizio pubblico e promuovendone un'immagine più dinamica e competitiva. In molte delle città italiane, infatti, il

servizio di trasporto pubblico è attualmente considerato un servizio "sociale", rivolto a segmenti di utenza che non possono muoversi con mezzi propri. Ma questa sfida deve essere giocata da tutti i soggetti coinvolti e soprattutto dal Governo che deve svolgere un ruolo centrale di coordinamento e di indirizzo delle scelte. Ancora oggi però le grandi opere strategiche sono quasi esclusivamente Alta velocità ferroviaria e autostrade. Uno studio dell'Acì ha evidenziato come "le spese per trasporti realizzate in Italia nel corso degli ultimi 25 anni sono state prevalentemente destinate a supportare investimenti tipici delle lunghe distanze (alta velocità, rete autostradale ecc.) piuttosto che intervenire a favore della mobilità urbana". Invece sono proprio le aree urbane e le grandi aree metropolitane, come abbiamo visto, a denunciare i più elevati livelli di pressione ambientale e di congestione da traffico ed è in questa direzione che occorre orientare una quota significativa dei nuovi investimenti. Al contrario però è stato fatto e si continua a fare poco o nulla, come conferma anche l'ultima Finanziaria: mille treni per i pendolari spariti nel nulla; assicurati sulla carta e cancellati con un colpo di gomma. Sono i treni che erano stati promessi a maggio 2007 nel piano industriale delle Ferrovie dello Stato approvato dal Governo e che la mannaia della Finanziaria ha tagliato, "dimenticando" di prevederne la copertura economica. Si è preferito ancora una volta investire nelle autostrade e abbandonare a se stesso il trasporto pendolare ferroviario che interessa ogni giorno 1.600.000 persone. Infatti nell'allegato Infrastrutture al Dpef si può scorrere una lista infinita di opere per 118 miliardi di euro divisa in ordine alfabetico per regione: si scopre, così, che l'Italia ha bisogno di oltre 1.700 km di nuove autostrade. Non i collegamenti ferroviari, non migliaia di moderni treni per il potenziamento del trasporto pubblico urbano, non decine di nuove metropolitane, non il Sud, dove le infrastrutture di trasporto cadono letteralmente a pezzi. Un documento in cui la parola Kyoto e il concetto di mobilità sostenibile semplicemente non esistono.

**Ufficio Scientifico, Direzione Nazionale Legambiente.*

Il Sistema ferroviario metropolitano di Torino

Giovanni Nigro*

I soci dell'Agenzia sono Regione Piemonte, Provincia di Torino, Comune di Torino, nonché 31 Comuni dell'area metropolitana costituiscono ma l'adesione è aperta anche ad altri Comuni della Provincia. Gli scopi istituzionali dell'Agenzia – definiti dallo Statuto – sono la promozione della mobilità sostenibile nell'area metropolitana e l'ottimizzazione dei servizi di trasporto pubblico locale attraverso, fra gli altri, la pianificazione delle strategie di sviluppo del sistema della mobilità (infrastrutture, veicoli, tecnologie, ecc.) e l'impiego, con un unico marchio istituzionale, di tutte le risorse in un quadro integrato di gestione, tariffazione e di immagine del sistema di trasporto. L'Agenzia oggi affronta i compiti a lei assegnati a partire dal subentro agli enti interessati nella gestione dei contratti di servizio, superando la frammentazione di competenze tra i singoli enti riportando, nel contempo, nell'alveo istituzionale la funzione di programmazione dei servizi, non più demandata alle aziende concessionarie. Inoltre si dà rilievo al monitoraggio della mobilità e al controllo dei servizi e della qualità percepita, elementi fondamentali per dare attuazione ad una politica di continuo miglioramento del trasporto pubblico. In sintesi l'Agenzia è impegnata nel ruolo di soggetto attuatore delle politiche della mobilità pubblica con l'obiettivo primario del soddisfacimento dei bisogni dei cittadini del territorio.

In quest'ottica l'Agenzia si è attivata per la realizzazione del Sistema Ferroviario Metropolitano (SFM), riprendendo e attualizzando un progetto proposto dalla

Regione Piemonte nel 1998 come sviluppo del trasporto ferroviario in ambito locale. Tale progetto, anche a causa di ritardi nel completamento del quadruplicamento del nodo ferroviario di Torino avviato negli anni '80, non è stato realizzato nei tempi previsti, anche se recepito negli strumenti di programmazione redatti negli anni successivi.

L'Agenzia ha disegnato l'architettura e lo sviluppo del sistema di trasporto pubblico ponendo il SFM quale primo livello dei trasporti pubblici dell'area, integrandolo strettamente con la rete di trasporto extraurbana e urbana. In questa prospettiva il progetto di SFM si lega ai consistenti investimenti sulla mobilità pubblica attuati dalla Città di Torino negli ultimi anni quali, per citarne alcuni, il completamento della linea tranviaria 4 che percorre l'intera dorsale sud-nord della città, l'attivazione delle linee *Star* con autobus elettrici, la realizzazione della linea 1 di metropolitana. Il SFM si integra inoltre con gli altri servizi ferroviari (treni a lunga percorrenza e regionali) con i quali condivide le infrastrutture. Nelle stazioni principali di Torino e nelle stazioni di ingresso dell'area metropolitana (chiamate "stazioni porta") potrà avvenire l'interscambio con i treni regionali. La nuova stazione di Porta Susa diverrà il baricentro del sistema in cui sarà possibile intercambiare con tutte i servizi del SFM, con i servizi ferroviari regionali, con i servizi ferroviari a lunga percorrenza ed internazionali e con la rete dei servizi di mobilità urbana. L'architettura del SFM si basa sull'ottimizzazione dell'uso delle infrastrutture esistenti potenziando i servizi ferroviari

attuali e riorganizzandoli secondo una modalità di programmazione per sistema e non, come accade oggi, per linee. Buona parte dei servizi ferroviari affidati all'Agenzia sono la struttura portante del sistema. Si tratta delle linee Bardonecchia/Susa-Torino, Torino-Pinerolo-Torre Pellice e Torino-Chivasso-Ivrea (gestite da Trenitalia) e delle linee Rivarolo-Torino-Chieri e Germagnano-Torino Dora (gestite da GTT). L'utilizzo del quadruplicamento del nodo ferroviario di Torino permetterà di creare le "linee di ferrovia metropolitana" che percorrono da un capo all'altro l'area torinese e attraversano tutte il nodo di Torino. A regime, il SFM sarà costituito da 4 linee di ferrovia metropolitana che si sviluppano per una lunghezza complessiva di 210 km su un'area entro un raggio di circa 50 km da Torino:

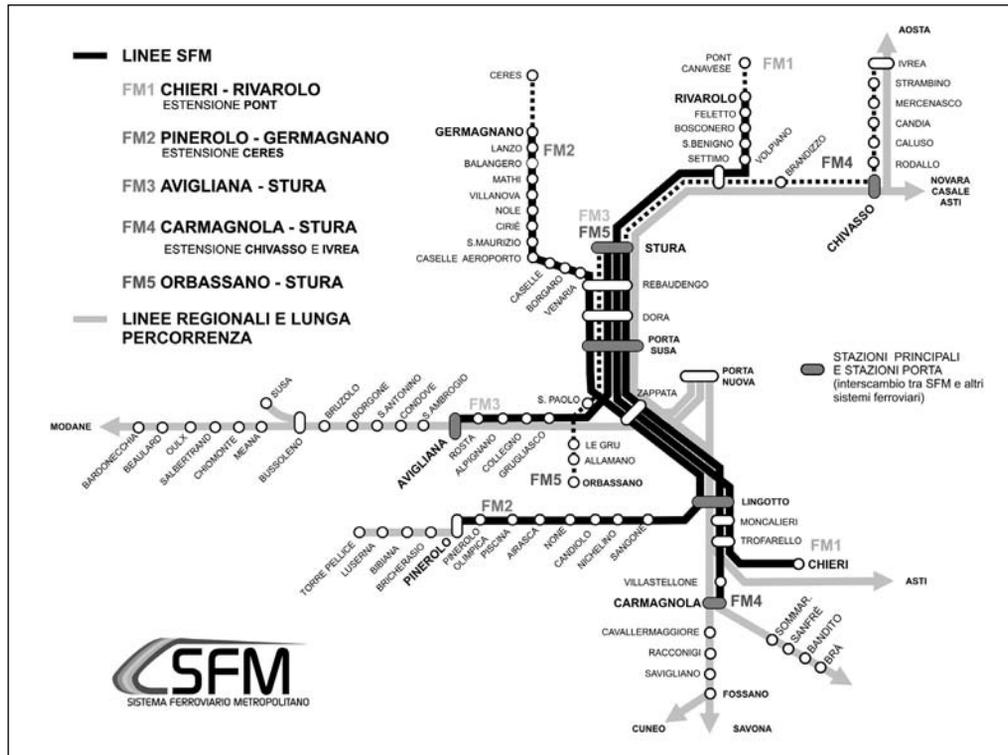
FM1: Chieri – Rivarolo (con estensione a Pont)

FM2: Pinerolo – Germagnano (con estensione a Ceres)

FM3: Avigliana – Torino Stura

FM4: Carmagnola – Torino Stura (con estensione a Chivasso e Ivrea).

Alle linee citate se ne aggiunge una quinta, la FM5, che collega Orbassano a Stura, studiata per soddisfare le esigenze di trasporto del bacino di Orbassano e dell'ospedale San Luigi, ma anche in previsione del possibile sviluppo di importanti attrattori di traffico come la Città della salute. La creazione della nuova linea dovrà comunque essere prevista all'interno della riorganizzazione e del futuro assetto dello scalo merci di Orbassano e dell'ipotesi realizzativa della



connessione ferroviaria di corso Marche. Il SFM è pensato come un servizio di diramazione/diffusione all'interno dell'area metropolitana, con un particolare modello di esercizio e con materiale rotabile specifico, differenziato rispetto agli altri sistemi di trasporto ferroviario presenti sul nodo di Torino, in analogia ai servizi RER di Parigi, VOR di Vienna e S-Bahn di Zurigo. Le mutate esigenze di viaggio dei cittadini conseguenti alle variazioni in atto sia del mercato del lavoro che degli stili di vita, rendono necessario ridisegnare l'offerta rispetto al passato. Oggi assumono meno rilevanza gli spostamenti casa-lavoro ad orari fissi e diventa prioritario offrire servizi in sintonia con le nuove esigenze. Inoltre, i mutati assetti territoriali hanno aumentato gli spostamenti in "controflusso", cioè dalla città verso l'esterno, in direzione opposta a quella dei tradizionali spostamenti pendolari. Il SFM risponde a queste esigenze favorendo la mobilità a medio-corto raggio e rendendo agevole l'interscambio fra le diverse linee e con altri sistemi di trasporto, permettendo così di servire sia i collegamenti da e per Torino, sia i collegamenti tra i diversi centri dell'area metropolitana. Il servizio previsto, inoltre, si infittisce nelle ore di punta ma, allo stesso tempo, si sviluppa con regolarità nell'arco della giornata. A

regime sarà possibile su ogni linea del SFM far circolare 80 treni/giorno con treni cadenzati ogni 20 minuti nelle ore di punta e ogni 40 minuti nelle ore di morbida, senza interruzioni grazie allo spostamento dei periodi di manutenzione programmata. Nella parte centrale urbana, tra le stazioni di Porta Susa e Stura, si realizzerà così un servizio cadenzato da 3 a 6 minuti in ora di punta. I treni del SFM effettueranno tutte le 46 fermate, di cui 25 nell'area metropolitana, con una velocità commerciale pari a circa 50 km/h. Ogni linea ha una capacità di circa 68.000 posti/giorno, adeguata a servire direttrici con mobilità motorizzata fino a 40-50 mila viaggi/giorno. Il SFM costituisce una soluzione strutturale, e non a limitata efficacia (quali sono, invece, le domeniche ecologiche, le targhe alterne, ecc.), che assieme al continuo adeguamento e razionalizzazione del sistema di trasporto pubblico potrà contribuire a cambiare le abitudini di mobilità dei cittadini. Ancora oggi, infatti, Torino è interessata da oltre 300.000-350.000 veicoli al giorno in ingresso, che contribuiscono in maniera rilevante al superamento dei limiti di emissioni previsti dalle Direttive europee (nell'inverno 2006-2007, tali limiti sono stati superati per oltre 100 giorni). Sistemi ferroviari

analoghi con offerta cadenzata e coordinata hanno registrato il più che auspica-to incremento della domanda servita (Zurigo ha avuto circa 60% di incremento in 10 anni e in Renania circa 90% in 6 anni), contribuendo a diminuire la congestione da traffico ed i conseguenti problemi ambientali. Aspetti rilevanti del progetto SFM sono la creazione del consenso, il coordinamento per il suo avvio, l'individuazione delle fasi di realizzazione e il reperimento delle risorse finanziarie occorrenti per la sua realizzazione e per la futura gestione. Negli ultimi mesi del 2007 sono stati ripresi i confronti con i diversi soggetti interessati (enti locali, Rfi, Trenitalia, GTT, il board di Torino Internazionale, Osservatori scientifici ed istituzionali) per programmare la realizzabilità del progetto. I riscontri fin qui ottenuti hanno confortato l'Agenzia a proseguire su questa strada.

La realizzazione del SFM si prevede avvenga in due fasi: una di avvio ed una definitiva. La fase di avvio potrà entrare in vigore all'ultimazione del quadruplicamento del nodo, con una previsione temporale indicativa al 2012. Questa fase prevede caratteristiche analoghe a quelle del servizio definitivo, cadenzato e a maggiore frequenza, ma su una base territoriale ridotta. Il servizio potrà essere più o meno simile al servizio definitivo, in relazione agli interventi che si riuscirà a completare. Ad esempio, senza il collegamento della ferrovia Torino-Ceres al nodo di Torino non sarà possibile realizzare e quindi completare la FM2 che consentirà di congiungere tra l'altro l'aeroporto di Caselle con il centro città; senza altri interventi infrastrutturali il cadenzamento a 20 minuti non potrà diventare uno standard per tutte le linee; senza l'acquisto del nuovo materiale rotabile non sarà possibile garantire la qualità progettata. Per questo è necessario uno sforzo concentrato al fine di realizzare gli interventi infrastrutturali di completamento, la cui cifra è stimata in circa 300 milioni di euro. Per i costi di esercizio, la stima è di circa 45 milioni di euro/anno, a cui vanno sottratti oltre il 50% degli attuali costi, e anche i costi delle disfunzioni, che oggi sono sostenuti esclusivamente dai viaggiatori. Tali risorse sono necessarie per il pieno dis-

piegarsi dell'SFM. Si tratta di risorse indispensabili a realizzare un sistema più vicino alla realtà territoriale e per venire incontro, come ha ricordato Prodi in occasione dell'inaugurazione della seconda tratta della Linea 1 della metropolitana torinese, alla "grande sofferenza delle aree metropolitane". Si tratta dei costi del "fare" che sono enormemente inferiori ai costi del "non fare", del non sfruttare al massimo e non cogliere le opportunità di una infrastruttura come il quadruplicamento del nodo di Torino che ha comportato oltre vent'anni di cantieri.

*Presidente dell'Agenzia per la mobilità metropolitana.

Mobilità sostenibile nel Piano della Provincia di Torino

Paolo Foietta*, Agata Fortunato**

Il 28 novembre 2007 la Giunta della Provincia di Torino ha approvato la proposta di Piano strategico ambientale per la sostenibilità (Psa).

L'azione generale della Provincia di Torino è da molti anni caratterizzata¹ dall'attenzione al tema dell'ambiente; l'impegno profuso in passato ha prodotto risultati positivi ma insufficienti, infatti la qualità ambientale complessiva non migliora; permane una visione "settoriale" dell'azione ambientale, che a tratti ripropone l'antica e superata contrapposizione tra ambiente e sviluppo; fatica ad affermarsi una visione strategica complessiva sulla qualità ambientale dello sviluppo provinciale, che tenga insieme le diverse programmazioni e realizzazioni in atto e future nei vari settori; mancano strumenti interni all'Ente per il monitoraggio delle prestazioni ambientali delle diverse azioni, ossia manca un sistema di controllo e orientamento strategico. L'ambiente deve essere, sempre più, inteso non come un settore che genera e produce in modo separato ma come un tema trasversale da perseguire nelle diverse attività dell'ente.

Il monitoraggio delle diverse componenti ambientali e dei risultati delle politiche attuate diventa un obiettivo fondamentale per ritrarre proficuamente l'azione della Provincia.

Nel corso del 2006, a partire dal Forum di Agenda 21 del 2005, è emersa la volontà di promuovere un processo di ri-individuazione di alcune politiche e azioni ambientali prioritarie, volte ad affrontare tematiche particolarmente urgenti e rilevanti.

Le aree tematiche individuate sono tra l'altro assimilabili ad alcuni temi dei cosiddetti *Aalborg commitments*, approvati nel giugno 2004 nel corso della IV Conferenza delle Città sostenibili. Essi rappresentano, per tutti gli enti impegnati in percorsi di Agenda 21, validi strumenti per conferire maggiore incisività alle azioni di sostenibilità locale. Tra i dieci temi degli *Aalborg commitments*² quello della "Migliore mobilità, meno traffico" (per la scelta di una mobilità sostenibile) assume un ruolo ed un significato centrale. Il Psa si configura, dunque, quale strumento di copianificazione orientato a superare la frammentazione e la separazione delle politiche di settore e a garantire la più ampia trasversalità e interazione con i piani e i programmi che operano sul territorio. La proposta di piano, presentata al Forum plenario del dicembre 2007, si articola su cinque linee tematiche:

1. gestione sostenibile del territorio nelle aree periurbane;
2. opzioni di mobilità sostenibile per il miglioramento della qualità della vita;
3. promozione del risparmio energetico e delle fonti rinnovabili;
4. sostenibilità delle attività e degli insediamenti produttivi;
5. sostenibilità dei consumi e della gestione dei rifiuti.

Il problema della mobilità nella Provincia di Torino

Nell'area torinese, la domanda di mobilità è cresciuta negli ultimi anni a ritmi molto sostenuti privilegiando in modo nettamente prioritario il mezzo privato

(che costituisce il 70% del complesso degli spostamenti), a causa alla variazione dei modelli di consumo, ma anche dei processi di terziarizzazione e di decentramento delle imprese e dei servizi, della delocalizzazione dei luoghi del lavoro e dei fenomeni di dispersione degli insediamenti abitativi. L'analisi degli attuali volumi di traffico passeggeri e merci conferma: l'assoluta prevalenza del trasporto su strada caratterizzato da: una elevata concentrazione di traffico su alcune direttrici critiche; una squilibrata distribuzione territoriale della domanda; un'elevata quota di movimentazione delle merci e dei passeggeri su brevi e medie distanze.

L'offerta di trasporto pubblico risulta, in particolare in ambito urbano, carente, soprattutto a causa della mancanza di sistemi strutturati caratterizzati da un'adeguata velocità commerciale, da buoni livelli di comfort di viaggio, integrati razionalmente con le altre linee e altri tipi di trasporto.

Lo squilibrio della ripartizione degli spostamenti giornalieri, a favore delle auto, determina un sistema della mobilità che provoca una pluralità di impatti ambientali e territoriali, definibili come *esternalità negative*: inquinamento atmosferico e acustico, emissioni climalteranti, congestione urbana (e non), consumo di suolo per la costruzione di infrastrutture.

Se il congestionamento del traffico e le difficoltà di mobilità sia in ambiente urbano che extraurbano costituiscono esperienza comune e generano importanti ricadute sulla qualità della vita dei singoli e diseconomie sul sistema produttivo e sociale, il problema dell'inquinamento atmosferico provocato dal traffico veicolare è forse l'effetto più recepito e di maggior risonanza: L'Indice di qualità dell'aria, calcolato quotidianamente per l'area metropolitana torinese, presenta valori negativi per una cospicua parte del periodo di osservazione, in ogni caso superiore ai limiti fissati dall'Unione europea in termini di giorni di superamento consentiti. In ambito extraurbano a queste problematiche si aggiunge quella del consumo di suolo per la realizzazione di nuove infrastrutture, problematica connessa con quella della frammentazione paesaggistica ed ecologico-natu-

ralistica, indotta da tali realizzazioni. In generale, dunque, le problematiche correlate alla mobilità si manifestano su diversi livelli e con diversi ordini di grandezza, a partire dai differenti ambiti territoriali interessati. Si tratta quindi di agire su più fronti, cercando di individuare un punto di mediazione tra esigenze ovviamente differenti. Dal punto di vista delle politiche attuate e attuabili per contenere le esternalità, spesso le scelte effettuate risultano contraddittorie fra loro, dovendo rispondere a differenti esigenze, difficilmente conciliabili.

Al fine di coordinare le politiche di mobilità nell'ambito metropolitano torinese, nel 2003 la Regione Piemonte ha istituito l'Agenzia per la mobilità metropolitana che gestisce tutte le funzioni delegate o trasferite in materia di trasporto pubblico locale di competenza degli enti aderenti ed in particolare quelle di programmazione e gestione dei trasporti sia urbani che extraurbani, con l'obiettivo di realizzare un sistema di trasporto integrato nell'area metropolitana.

Per quanto riguarda la mobilità ciclabile è resa difficoltosa dalla mancanza o discontinuità della rete dedicata. Le criticità riguardano la sicurezza dei percorsi, la conflittualità con le forme di trasporto alternative (pedonali, auto-veicolari private e pubbliche), la presenza diffusa di ostacoli fissi e mobili lungo i tracciati esistenti, la mancanza di "condizioni di privilegio" per le biciclette ai crocevia, la presenza nelle città di tracciati penalizzanti e non rettilinei. Un incremento dell'impiego della bicicletta è ragionevolmente prevedibile qualora si assicurino condizioni di spostamento adeguate alla natura del mezzo, a tal fine la Provincia di Torino è dotata dal 1993 di un Programma piste ciclabili che però necessita di aggiornamento e adeguamento.

La mobilità contempla purtroppo anche il tema dell'incidentalità: In questo settore, la Provincia di Torino ha attivato un proprio *Osservatorio incidentalità* che si occupa, da gennaio 2003, del monitoraggio dei sinistri stradali che avvengono sul territorio provinciale, rilevati dalle Polizie municipali e dai Carabinieri.

Le azioni per la mobilità sostenibile

Il Piano strategico ambientale propone differenti azioni di mitigazione delle esternalità, da attuarsi a seconda dei differenti ambiti territoriali interessati: - nell'area urbana del capoluogo azioni di *road pricing*, ossia misure coattive di scoraggiamento del traffico privato, realizzazione di un anello di parcheggi esterni e incentivazione del mezzo pubblico attraverso l'ampliamento della rete di metropolitana e il miglioramento del trasporto pubblico (Servizio Ferroviario Metropolitano).

- nell'area esterna del territorio provinciale, la disincentivazione del traffico veicolare privato può essere attuata lavorando in modo più esteso sulla domanda e offerta di trasporto pubblico, solo negli ambiti caratterizzati da buona densità insediativa. Diventa strategico contenere il consumo di suolo provocato dalla realizzazione di nuovi assi viari e dalla conseguente ubicazione degli insediamenti attorno ad essi. In questo senso il Ptcp va inteso come strumento di integrazione e coordinamento delle politiche settoriali e quindi in particolare delle politiche di mobilità e viabilità.

Un obiettivo comune delle strategie alla base delle azioni deve essere il miglioramento della rete stradale esistente attraverso la sua razionalizzazione e la qualificazione (ad es. distinzione di funzioni tra reti di adduzione e distribuzione e reti di scorrimento). Strategicamente non trascurabile appare l'approccio al tema delle piste ciclabili, la cui connotazione è differente a seconda degli ambiti territoriali considerati: viabilità ciclabile extraurbana prevalentemente ad un uso ricreativo e urbana quale reale alternativa modale di trasporto.

Per ciò che concerne il tema dell'incidentalità, sarebbe auspicabile la formalizzazione di accordi fra i servizi e aree interessati, per un approccio condiviso al problema della sicurezza stradale, avendo come obiettivo principale il miglioramento della sicurezza per gli utenti della strada, a partire dalla pianificazione e progettazione degli interventi di viabilità realizzati.

Infine per quanto riguarda le implicazioni del sistema della mobilità in

ambito sociale, il tema “mobilità/ trasporti” nei 21 Piani sociali di zona è stato trattato, sia all’interno di tavoli tematici di concertazione (adulti in difficoltà, anziani, giovani, minori e famiglie, disabili), sia all’interno dei singoli Uffici di piano come elemento trasversale e, dunque determinante per la costruzione di un sistema integrato di interventi e servizi.

Infine, nell’ottica di una strategia trasversale di pianificazione, i Centri per l’Impiego (quali snodo territoriale dell’Ente) si offrono come promotori e facilitatori di progetti, azioni, campagne informative all’utenza in materia di mobilità, intesa come progettazione di soluzioni operative volte a conciliare il doppio carico di cura parentale e lavoro.

La proposta di Piano, a seguito delle sollecitazioni emerse durante il Forum plenario e quelle che nelle settimane successive sono state formalizzate, giungerà nella primavera 2008 alla sua stesura definitiva per la successiva approvazione in Consiglio provinciale e l’avvio del processo di attuazione.

* *Vicedirettore generale, Provincia di Torino.*

** *Servizio Sviluppo Sostenibile, Pianificazione Ambientale e Ciclo Integrato dei Rifiuti, Provincia di Torino.*

Note

1. www.provincia.torino.it/ambiente/agenda21/piano_strategico/index.

2. *Governance*; Gestione locale per la Sostenibilità; Risorse naturali comuni; Consumo responsabile e stili di vita; Pianificazione e progettazione urbana; Migliore mobilità, meno traffico; Azione locale per la salute; Economia locale sostenibile; Equità e Giustizia sociale; Da locale a globale.

Politiche per comunità mobili

Paola Pucci*

La mobilità può rappresentare una delle forme più complete per restituire le trasformazioni della città contemporanea, poiché la sua “dimensione trasversale”¹ rispetto a qualsiasi pratica sociale, consente di interpretarla come causa e conseguenza dei cambiamenti nell’organizzazione della vita quotidiana. In questo senso, le politiche per la mobilità possono assumere un ruolo centrale nel governo delle trasformazioni urbane e territoriali.

La trasversalità che assume la mobilità rispetto ai processi di trasformazione dei territori e delle pratiche d’uso dovrebbe suggerire di pensare le politiche di mobilità non tanto come politiche settoriali, ma piuttosto come politiche capaci di attivare processi di ricomposizione di politiche settoriali che toccano dimensioni diverse e interrelate dei processi di trasformazione territoriale e “aperte” nel coinvolgere diversi attori istituzionali e non, pubblici e privati.

Questa condizione può essere messa in relazione con le modificazioni delle pratiche di mobilità che restituiscono un uso denso e allargato del territorio e con la possibilità di considerare la mobilità come uno strumento sia conoscitivo che progettuale per comprendere e regolare i processi di trasformazione della città contemporanea.

In effetti, nuovi regimi temporali legati alle trasformazioni del lavoro e delle norme sociali inducono nuove pratiche d’uso del territorio, espressione di popolazioni diverse che usano i mezzi e le risorse disponibili in relazione non solo alla loro disponibilità effettiva ma

anche ai propri progetti personali, preferenze e capacità (competenze, accesso ai diversi mezzi, disponibilità finanziarie...). In queste nuove pratiche di mobilità è il tempo e non la distanza a giocare un ruolo significativo: il tempo per gli “spostamenti obbligati” (lavoro, scuola), attorno a cui si organizza e da cui dipende il tempo personale, si fa più frammentario.

E’ con queste condizioni che si devono misurare le politiche per la mobilità, considerando sia che la mobilità è un valore e un diritto che va equamente garantito, sia che la mobilità tiene insieme dimensione temporale e dimensione territoriale delle pratiche d’uso, raramente trattate in forma integrata nel quadro delle politiche pubbliche.

Queste condizioni portano a superare approcci progettuali (nel senso della costruzione di politiche per la mobilità) caratterizzati da un’attenzione prevalente all’offerta di nuove infrastrutture e di servizi poco differenziati e da un trattamento della domanda di mobilità in forma aggregata e semplificata rispetto ai desideri e alle preferenze di mobilità, spesso restituita in termini di flussi, riconducibili quasi unicamente alle modalità di spostamento e a origini e destinazioni non iscritte in uno spazio topologico.

Diventano invece centrali le questioni inerenti l’accesso all’offerta, che orientano a concentrarsi più sui processi di sincronizzazione tra momenti di produzione, consumo e vita quotidiana che sulla semplice verifica della consistenza e qualità delle risorse in gioco.

Diventa cioè necessario costruire azioni capaci di intercettare e riconoscere le diverse “comunità mobili”², quindi le “comunità di pratiche”.

Si tratterebbe dunque di promuovere azioni integrate di gestione delle domande (al plurale) di mobilità, efficaci solo se costruite a partire dal riconoscimento e dal confronto con la pluralità di pratiche di mobilità che ne sono alla base e con territori che esprimono altrettanto diversificate domande di mobilità.

Per questo, diventa opportuno lavorare secondo due prospettive integrate:

1. a partire dal riconoscimento di popolazioni mobili a cui offrire la possibilità di scegliere tra le forme alternative di mobilità disponibili, quelle in grado di offrire la maggiore flessibilità, connettività, reversibilità e il migliore accesso ubiquitario alle diverse risorse e destinazioni possibili, per consentire a ciascuno di sviluppare propri progetti personali e per garantire equità e “diritto al movimento”

2. a partire dal confronto con “territori in movimento”, per i quali integrare politiche di mobilità con scelte di sviluppo socio-insediativo ed economico. Il problema che si pone è di due ordini: - un problema “culturale”: di innovazione cioè degli strumenti interpretativi per poter riconoscere le popolazioni in movimento e le pratiche d’uso allargato del territorio; - un problema “politico”: di competenze istituzionali e perimetri d’azione per politiche di mobilità e di governo del territorio non convergenti, che necessiterebbero invece di azioni di *governance* multilivello, difficili da attuare in contesti caratterizzati da frammentazione di competenze e assenza di coordinamento utile per la costruzione di politiche integrate e trasversali, quali dovrebbero essere le politiche per la mobilità.

La sfida operativa

Un approccio preliminare al tema è stato avviato nel lavoro condotto per la redazione del Progetto strategico *Città di Città* per la Provincia di Milano in cui l’azione “Muoversi e respirare”, dedicata alla proposta e alla costruzione di politiche integrate di mobilità e

qualità dell’aria, è stata declinata in riferimento sia alle forme di mobilità dei diversi territori in cui si articola la regione urbana milanese, sia al riconoscimento di pratiche di mobilità.

La questione centrale che ha orientato i lavori per la stesura del Progetto strategico è la costruzione di politiche condivise per migliorare l’abitabilità della regione urbana milanese, tema che, per la mobilità, si tradurrebbe nella ricerca di azioni capaci di garantire, alle diverse popolazioni, la possibilità di scegliere la forma e il mezzo di trasporto più rispondenti ai propri programmi personali di mobilità. Tale approccio è necessario in un contesto caratterizzato da pratiche di mobilità eterogenee e multiscopo, per le quali migliorare l’offerta del trasporto pubblico è condizione necessaria ma non sufficiente per garantire qualità della mobilità. Da qui la necessità di riconoscere popolazioni e pratiche di mobilità come premessa per costruire, di fronte ai condizionamenti portati dalla disponibilità, qualità, diffusione, accesso ai mezzi di trasporto e comunicazione disponibili, politiche per la mobilità trasversali e integrate.

E’ con questa finalità che sono stati trattati i dati disponibili da fonti statistiche, da indagini condotte con interviste a campioni significativi di residenti e non residenti³, tenendo sullo sfondo i risultati di approcci sperimentati per l’individuazione di pratiche di mobilità e “popolazioni mobili”⁴. Un importante contributo nella definizione dei profili di mobilità in base alle preferenze individuali è venuto dal bando⁵, che ha fornito un quadro delle progettualità che emergono dal territorio in termini di buone pratiche e di proposte progettuali anche in tema di mobilità.

Sono state individuate quattro diverse forme di mobilità che caratterizzano la regione urbana milanese a cui associare popolazioni con specifiche propensioni alla mobilità.

a) Per la mobilità quotidiana che comprende gli spostamenti ricorsivi secondo ritmi regolari giornalieri, le popolazioni che abbiamo riconosciuto, in via preliminare, sono: gli “automobilisti esclusivi”; gli “ecologisti civici”, i cui programmi di attività sono costruiti

attorno all’uso del trasporto pubblico e della bicicletta; gli “automobilisti costretti ad usare il trasporto pubblico”; gli “abitanti sensibili all’offerta di trasporto”, gli abitanti con preferenza per l’uso del trasporto pubblico, ma costretti all’uso dell’automobile.

b) Per la mobilità periodica che riguarda spostamenti ricorsivi secondo ritmi regolari e periodici (settimanali/mensili/annuali...), le popolazioni che abbiamo riconosciuto sono: i business men, i pendolari di lunghe distanze per i quali la mobilità periodica si associa al lavoro a domicilio; le popolazioni dalla multi-residenzialità legata al doppio domicilio.

c) Per la mobilità occasionale non ricorsiva abbiamo considerato le pratiche di mobilità dei city users e dei turisti.

d) Per le forme di sedentarietà, abbiamo distinto tra sedentari per vincolo/necessità le cui pratiche di mobilità sono limitate a spostamenti di breve raggio, poiché vivono in ambiti non serviti da trasporti pubblici e sono sprovvisti di patente e/o di un mezzo motorizzato; e i sedentari per scelta); fondano le proprie pratiche di mobilità su relazioni di prossimità.

Le idee progettuali proposte in tema di mobilità e qualità dell’aria nel Progetto strategico⁶, declinano, in base ai territori e alle pratiche di mobilità, quattro obiettivi trasversali e integrati, quali:

1. sviluppare una rete integrata per la mobilità per rispondere ai programmi di attività delle diverse popolazioni, con la finalità di facilitare il ricorso a modalità non motorizzate e al trasporto pubblico, nell’ottica di promuovere intermodalità e diffusione di un sistema integrato di trasporto pubblico; riscoprire le potenzialità della bici come strumento di mobilità quotidiana; ricercare una integrazione tra residenza, posti di lavoro, attività commerciali, luoghi per lo sport e il tempo libero e nodi e reti della mobilità pubblica;

2. favorire la ricomposizione delle prossimità spaziali per ridurre la lunghezza degli spostamenti e moltiplicare i tragitti a finalità multipla, lavorando per garantire *mixité* nei luoghi di residenza e nei nodi del trasporto, così da favorire la costruzione di programmi di attività incentrati sull’uso del trasporto pubblico;

3. offrire una risposta alla molteplicità dei desideri residenziali e un'alternativa alla residenza nel perturbano, incentivando politiche di creazione di nuovi quartieri residenziali in ambiti dotati di buona accessibilità al trasporto pubblico;
4. migliorare le relazioni di scala territoriale, garantendo qualità nei servizi di trasporto e nei collegamenti necessari alla competitività della regione urbana, facendo pagare i costi di tali servizi anche ai destinatari finali (business man, city users, turisti...), valutando l'introduzione di pedaggi in ingresso al centro urbano e l'impiego di strumenti di fiscalità.

*Dipartimento Architettura e Pianificazione - Politecnico di Milano.

Note

1. Urry J., *Sociology beyond societies*, Routledge, London, 2000.
2. «Groupes sociaux définis à partir de leurs inscriptions territoriales, de leurs pratiques de mobilité, des dispositifs techniques qu'ils mettent en oeuvre» (Le Breton, 2006, p. 26).
3. *Indagine Origine/Destinazione 2002*, Regione Lombardia, DG Infrastrutture e mobilità, Milano, 2003; *Futuro in movimento. Scenari e prospettive della mobilità e dei trasporti nell'area metropolitana milanese*, Provincia di Milano, Assessorato alla viabilità, Milano, 2006.
4. Tra questi: Studi empirici su abitudini modali, rappresentazione sociale del mezzo di trasporto (predispersione culturale all'uso), spazialità dei modi di vita (Kaufmann, Jemelin, Guidez, 2001); Studi sui modi e le forme di organizzazione del tempo come condizione per leggere e riconoscere pratiche di mobilità (Montulet, Hubert, 2004), Studi sulla mobilità extraprofessionale a partire dalle attività che la determinano (Ramadier, 2002), indagini sulle posture di mobilità a partire dagli itinerari (Marzloff, 2003), studio della distribuzione degli itinerari durante una sequenza temporale (gruppo Chronos, 2004) (Remy, 2004).
5. Il bando *La Città di Città* è stato promosso dalla Provincia nell'aprile 2006 e ha raccolto 259 tra progetti e buone pratiche proposti da privati, associazioni e istituzioni con la finalità di migliorare la qualità della vita nell'area milanese.
6. Per una trattazione completa si rimanda a Provincia di Milano, *Per la città abitabile. Scenari, visioni, idee. Progetto strategico Città di Città*, maggio 2007, "Muoversi e respirare".

Cremona: ambiente e tempi di vita delle persone

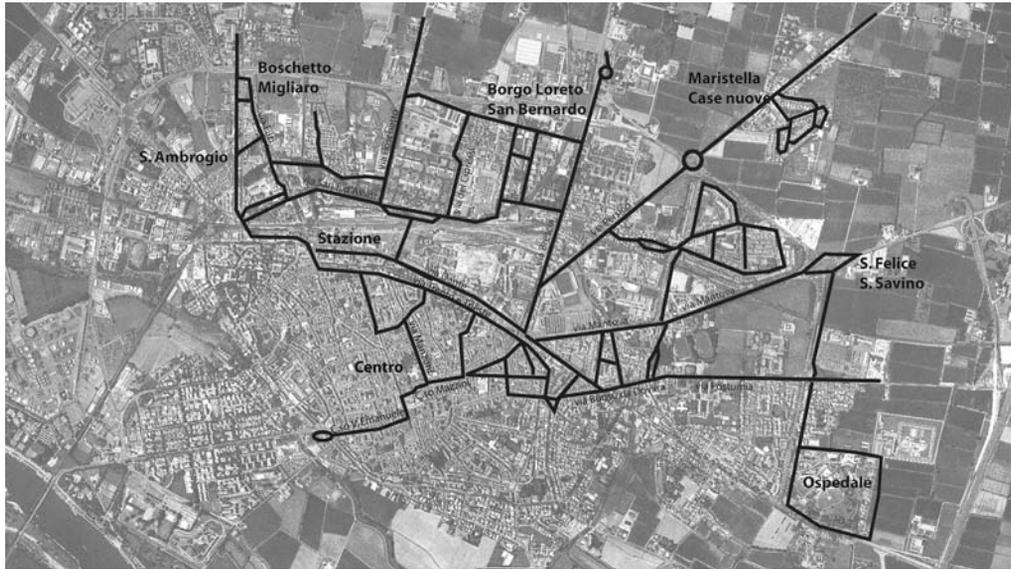
Marco Mareggi

Le politiche temporali urbane hanno affrontato la mobilità sostenibile secondo tre modalità. In primo luogo, l'orario costituisce lo stratagemma per "diluire" il traffico in alcuni momenti della giornata/settimana/anno in aree urbane congestionate, agendo sul trasporto pubblico e sull'organizzazione dei servizi pubblici (è il caso della desincronizzazione degli orari scolastici con l'abbattimento di punte di traffico di primo mattino e riduzione dell'inquinamento in tali fasce orarie) oppure agendo sul trasporto privato, con l'attivazione di *car pooling*; spesso attivando anche *mobility manager*. In secondo luogo, si definiscono "patti della mobilità" cioè accordi tra attori produttori di orari urbani o di mobilità vincolata ad orari per la desincronizzazione dell'inizio/fine delle attività lavorative, per il miglioramento del traffico, per la promozione del trasporto pubblico per fasce di popolazione e in particolari occasioni. Diversamente, si è dato forma a tavoli di coprogettazione multipartner su ambiti urbani, in cui a soluzioni dei problemi di tipo viabilistico si affianca uno spettro di azioni integrate. Da ultimo, la mobilità lenta e veloce è tema di progettazione integrata degli spazi pubblici. Strategie orarie, attenzione ai modi d'uso nella vita quotidiana dei luoghi da parte di residenti e non, ai calendari della vita sociale e di apertura delle attività, alla compresenza di abitanti con diverse condizioni di mobilità, attrezzature confortevoli e ospitali (anche con un ridisegno fisico) degli spazi pubblici aperti per la sosta e l'attesa sono alcuni criteri di progettazione assunti. Si è provato in molti casi a mettere in campo azioni integrate

che tengano unite: costruzione e attuazione collettiva delle soluzioni, azioni sugli orari, disegno dello spazio, informazione e monitoraggio degli interventi.

Diffondere retoriche, promuovere arene, fare interventi

Cremona si presenta come esperienza di rilievo, agendo: a) sulla diffusione di retoriche convincenti secondo cui la mobilità sostenibile contribuisce a determinare qualità urbana e benessere individuale; b) sulla costituzione di arene di decisori pubblici e privati consapevoli del problema e disponibili all'azione; c) facendo interventi concreti, nella logica che "il fare comunica più di mille parole", principio banale ma riconosciuto dai protagonisti del progetto *BiC - Benessere in città: muoversi nei tempi di una città sostenibile* di seguito descritto, realizzato dal Comune di Cremona in 2 anni (2005-07) nell'ambito del Piano territoriale degli orari di Cremona, con il cofinanziamento della Regione Lombardia (Lr 28/2004). L'iniziativa vuole contribuire a ridurre le emissioni di gas inquinanti nel settore dei trasporti e ridurre il traffico automobilistico, con attenzione alla salute e ai tempi di vita. Per farlo agisce su tre versanti: la scuola, la mobilità e la flessibilità degli orari di lavoro. L'obiettivo è facilitare e migliorare la qualità di vita individuale di donne, uomini e bambini. Partire dalla scuola e dal lavoro significa affrontare gli orari obbligati della vita quotidiana, che non solo irrigidiscono l'organizzazione individuale e familiare, ma sono ancora i principali ordinatori della mobilità urbana. La mobilità non viene cioè affrontata



Cremona. La rete del trasporto pubblico a chiamata nell'area urbana

né come un problema trasportistico, né di dotazione infrastrutturale; e la mobilità sostenibile non è considerata solo terreno di iniziative gestionali che sollecitano cambiamenti dei comportamenti individuali. Il progetto ha invece realizzato azioni integrate e processi trasversali tra ambiti dell'ente e della città di solito separati. *BiC* aiuta così ad integrare ciò che di solito è spezzettato tra enti e uffici, ma che spesso è un unico problema quotidiano di chi vuole muoversi in città senza inquinare.

Benessere in città

Molti settori del Comune (guidati dall'Ufficio tempi) e diversi partner hanno attivato tavoli di coprogettazione per i tre ambiti d'azione. Il compito di coordinamento è affidato ad un tavolo tecnico cittadino con Comune, Arpa (monitoraggio qualità dell'aria) e Asl (Osservatorio epidemiologico). A fianco di un'indagine partecipata su mobilità, orari e percezione dell'inquinamento che ha coinvolto 3600 lavoratori degli enti pubblici e 1100 operatori del commercio in centro storico, è stato esteso il trasporto pubblico a chiamata (prenotazione oraria e di percorso) su più zone urbane e condiviso tra Comune e Provincia. Oggi la città è al centro di un'area di servizi flessibili di trasporto unica in Europa per estensione e diversificazione delle tipologie. Sperimentato anche in centro storico con minibus ecologici, in due mesi ha raddoppiato l'uten-

za (da 35-40 a oltre 70 passeggeri/giorno); risultato positivo che non raggiunge però l'efficienza economica dal punto di vista aziendale. Si profila però come alternativa conveniente rispetto al mezzo privato non solo per i lavoratori, soprattutto nei centri storici a carattere commerciale dove la mobilità casa-lavoro si somma a quella a-sistematica per attività interstiziali, che sempre più caratterizzano l'abitare frammentato e multipolare contemporaneo. Su ciò hanno lavorato insieme dirigenti di enti pubblici, associazioni del commercio e di via, aziende pubbliche e partecipate, rappresentanti sindacali, imprese del trasporto pubblico locale, la Provincia e il Comune. Con la volontà di ampliare la scelta individuale di mezzi ecocompatibili, *BiC* ha promosso la bicicletta, già molto usata in estate per andare a scuola (preferita dal 20% degli scolari delle elementari) e al lavoro (30% dei lavoratori del centro). I margini di miglioramento sono ampi per una città di pianura dove il 57% di chi lavora in centro impiega meno di 15 minuti e il 30% impiega tra i 16 e i 30 minuti per lo spostamento casa-lavoro in inverno, percorrendo al massimo 2 km il 33% dei lavoratori degli enti pubblici e il 48% dei commercianti. Si è così consolidata e promossa la rete dei 40 km di piste ciclabili e sollecitati i 30 km già previsti nel piano triennale, dove le ciclabili non sono solo percorsi per il tempo libero ma canali ecologici per il pendolarismo. Lungo le piste sono stati attrezzati i punti di sosta e, indagando i luoghi di

maggior consuetudine d'uso, si sono installati 110 nuovi reggibici per più di 400 posti. Manifesti, depliant, mappe ed eventi ciclici hanno determinato la circolazione di molti ciclisti, di tutte le età, mettendo in sinergia sporadiche domeniche ecologiche, corsi di sicurezza stradale e bicicletate di associazioni di volontari. Se si ampliano i servizi per una "città alla carta", è necessaria anche una diversificazione negli obblighi di lavoro, che ha portato 30 enti della Conferenza permanente delle pubbliche amministrazioni e i sindacati a discutere e ad adottare orari di flessibilità giornaliera per i lavoratori e a consolidare in Comune un orario di lavoro multiperiodale annuale. Anche con dirigenti scolastici, insegnanti, madri, padri, parenti, bambini, Asl e associazioni *no profit*, il Comune di Cremona ha indagato su mobilità, tempi e salute nelle scuole elementari (circa 800 bambini e i loro genitori) realizzando nuove opere strutturali di riqualificazione degli spazi pubblici davanti a 2 scuole elementari. Due laboratori partecipati hanno dato vita al *pedibus* per le scuole (circa 70 bambini e 15 genitori volontari per l'a.s. 2005-06; successivamente consolidato ed esteso ad altri istituti). Con tali iniziative il già alto numero di bambini che vanno a scuola da soli (passati dal 13% nel 2002, al 21% nel 2005) è aumentato e con esso sono diminuiti gli adulti in auto al mattino. Nonostante la consistenza degli interventi è difficile per gli esperti fare una valutazione quantitativa delle emissioni di gas inquinanti e degli effetti diretti sulla salute, monitorati durante il progetto insieme alle stime dei consumi energetici. Le emissioni misurate nei pressi delle scuole non differiscono in modo rilevante rispetto ad altre aree urbane centrali; ciò è comprensibile se consideriamo che il traffico incide solo per il 25% sul Pm10 in contesti urbani come quello cremonese. Sembra dunque che la capacità di "fare sistema" su *performance* concrete e l'articolazione degli interventi evidenzino una quarta modalità con cui le politiche temporali stanno oggi affrontando il tema della mobilità sostenibile: *la gestione coordinata di servizi di mobilità* in un'ottica multimodale e multiattoriale, rinnovando sia la pianificazione urbanistica che l'ingegneria gestionale e dei trasporti.

Il modello Parma per una mobilità sostenibile

Pietro Somenzi*, Lucia Gola**

Negli ultimi anni il Comune di Parma ha intrapreso una politica di azioni integrate volte alla riduzione dei fenomeni di inquinamento atmosferico, in ottemperanza alle linee di indirizzo del Libro Bianco adottato dalla Commissione europea, che indica azioni e obiettivi da raggiungere per la mobilità sostenibile.

L'Amministrazione comunale ha creduto fortemente nell'implementazione del mobility management, presentando ed ottenendo cofinanziamenti dal Ministero dell'Ambiente per sostenere le aziende nell'elaborazione dei Piani spostamento casa-lavoro/scuola e dei relativi accordi di programma e nella validazione dell'iter amministrativo di approvazione dei piani. I risultati sono significativi: 58 Piani spostamento casa/lavoro predisposti dalle varie aziende del Comune di Parma, 47 adottati dall'azienda stessa e 18 per i quali sono stati sottoscritti Accordi di programma (fra le aziende vi sono Barilla Spa, Azienda Ospedaliera, Università di Parma, Enia Spa, TEP Spa, Parmacotto Spa, Sidel Spa.) con il Comune di Parma.

A completamento di questa attività è stato predisposto il Piano di coordinamento d'area del Comune di Parma, costituito da un corposo *database* di indicatori di mobilità utilizzati dai vari studi di settore dell'Amministrazione (PUM, Adeguamento TPL, Biciplan, ecc.) e sono stati completati diversi progetti di incentivazione all'uso del TPL da parte dei dipendenti delle aziende virtuose e di realizzazione di opere/servizi di *mobility management* (parcheggi per biciclette, colonnine di ricarica elettrica, ecocompatibili ecc). In relazione al ruolo che la bicicletta svolge negli spostamenti giornalieri (coprendo oltre il 17% degli spostamenti abituali) sono stati attivati numerosi progetti tra cui si evidenziano:

- Progetto di incentivazione all'acquisto di bici elettriche e tradizionali, che ha permesso l'acquisto di 6976 biciclette tradizionali e 3963 biciclette elettriche;
- Progetto di *bike sharing*: attivo dal gennaio 2005 (114 biciclette distribuite in 11 postazioni) permette di prelevare una normale bicicletta da una postazione, utilizzarla per tutto il tempo necessario e restituirla nella stessa postazione o in un altro luogo della città, tutto tramite una semplice *chip card* e un *software* di gestione. Alcuni indicatori di risultato: 9.234 km percorsi e 7811 spostamenti;
- Progetto *Mobility Card*: è il più grande club della mobilità di Parma e consiste in una carta gratuita, per conoscere tutti i servizi per muoversi in città e permette di usufruire di sconti

sui servizi di *bike sharing* di noleggio biciclette e presso una serie di esercizi commerciali. Gli iscritti sono 5600;

- Progetto Parma Punto Bici: è un servizio destinato a tutti coloro che per vari motivi devono effettuare brevi spostamenti, con un mezzo alternativo all'auto; in particolare possono contare su 9 biciclette elettriche, 19 biciclette tradizionali e 5 biciclette per bambino. Il numero dei noleggi effettuati tra 2006 e 2007 è di circa 17.000.

Il trasporto pubblico

Nel settore del trasporto pubblico sono stati attuati numerosi investimenti volti al rinnovo della flotta in termini di sostenibilità ambientale i quali hanno contribuito non solo ad un sostanziale miglioramento dei mezzi in termini di emissioni ma anche alla riqualificazione di almeno 100 fermate bus, all'aumento della velocità commerciale e dei passeggeri trasportati, dei semafori asserviti. Tutto questo è evidenziato nel rapporto di *customer satisfaction* del servizio, dal quale risulta un giudizio positivo sul servizio erogato. Dall'indagine è possibile anche analizzare le ragioni prevalenti di utilizzo del servizio legate:

- alle caratteristiche (51,3%): comodità, velocità, economicità,
- all'opportunità (33,5%): evitare problemi di traffico/parcheggio, comodità in caso di maltempo
- alla necessità (17,8%): mancanza di mezzo/patente, chiusura al traffico del centro storico.

La valutazione positiva è confermata dall'analisi dei livelli di soddisfazione



dove gli elementi più apprezzati risultano essere la distanza tra fermate e l'orario di inizio servizio. Per quanto concerne l'integrazione tariffaria sono state attivate sperimentazioni sulla direttrice Parma - Sorbolo tra TEP Spa e Ferrovie Emilia-Romagna e a seguito di una convenzione con Trenitalia, un nuovo esperimento di integrazione tariffaria per l'uso indifferenziato di bus e treni che consente di viaggiare tra Parma e alcune località della pedemontana. Tra i servizi innovativi si evidenzia il servizio a chiamata *Prontobus* attivo sia in città che in alcune località della provincia, per un totale di passeggeri trasportati/anno di 130.000, e il servizio scolastico *Happybus* costituito da 45 mezzi a metano.

La distribuzione delle merci

Con riferimento agli obiettivi del Piano regionale integrato dei trasporti - Prit 1998-2010, è in corso di attuazione il progetto *Ecologistics* per la realizzazione di un servizio efficiente per la distribuzione delle merci in città, col contributo della Regione Emilia-Romagna (Misura 5 dell'Accordo di programma per la mobilità sostenibile, 2003-2005). Attraverso una capillare opera di concertazione con gli *stakeholders*, è stato siglato il "Protocollo d'intesa per la qualità dell'aria - Razionalizzazione

della distribuzione urbana delle merci" nel dicembre 2005, primo esempio di questo tipo in Emilia-Romagna, che scandisce i tempi di un graduale rinnovo dei veicoli utilizzati per la consegna e il ritiro delle merci e stabilisce una pacchetto di limitazioni progressive che il Comune di Parma si appresta a adottare tra cui la riduzione delle fasce orarie per carico e scarico merci all'interno dell'area urbana interessata dal progetto per i veicoli non ecocompatibili e percentuali minime di carico trasportato rispetto alla capacità complessiva del veicolo.

Il progetto prevede, come piattaforma logistica di smistamento delle merci, la struttura esistente del Centro Agroalimentare e logistica, società di gestione a maggioranza di capitale pubblico (Comune di Parma, Provincia di Parma, Regione Emilia-Romagna, Camera di Commercio di Parma, Cassa di Risparmio di Parma & Piacenza, Banca Monte). Tale struttura (che prevede la messa a disposizione di un'area omogenea e strutturata, garantendo neutralità e riservatezza rispetto ai soggetti coinvolti in modo da non causare turbative nel mercato degli spedizionieri) ha l'obiettivo di creare un "interporto di terza generazione" sul quale far convergere i flussi di merci e documenti provenienti dalle diverse direttrici esterne, consolidare i carichi saturando i mezzi, ottimizzare i percorsi ed i viaggi per singolo veicolo. È in fase di test la piattaforma tecnologica e telematica che garantisce la connessione tra terminali fissi (antenne) e terminali mobili (PDA, dispositivi di bordo dei veicoli) tramite rete *wireless standard*, in modo da garantire la funzionalità di un evoluto sistema informatico per la gestione dei servizi (tracciamento e localizzazione delle merci, controllo satellitare dei veicoli, diffusione di informazioni in tempo reale sul traffico e sullo stato degli stalli dedicati alle operazioni di carico/scarico delle merci, pianificazione dei tragitti). A completamento del processo di innovazione nel settore agroalimentare il Centro Agroalimentare e logistica ha sviluppato una vetrina telematica (*marketplace*) per consentire agli operatori di raggiungere potenziali clienti in un bacino maggiore rispetto a quel-

lo attuale ed è stato progettato in modo da essere totalmente sinergico e funzionale alla Borsa Merci Telematica.

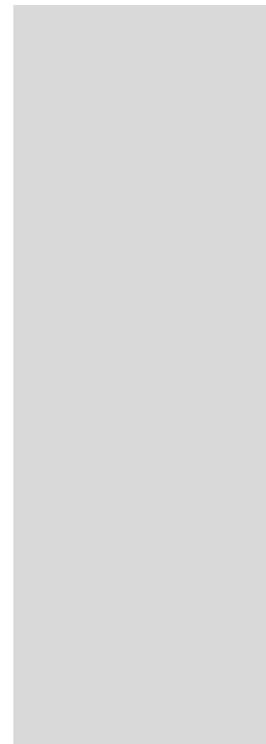
Il servizio di car sharing

Il 5 febbraio 2007 è entrato in funzione il servizio di *car sharing* gestito da Infomobility Spa, con una flotta di 10 auto dislocate su 5 parcheggi e cofinanziato dal Ministero dell'Ambiente; a 6 mesi dall'avvio sono 256 i clienti che hanno intravisto in questo servizio innovativo lo strumento per dare un contributo al miglioramento dell'inquinamento atmosferico. Tali risultati di *start up*, per ora superiori a quelli ottenuti dagli altri 9 gestori italiani (Milano, Torino, Venezia, Modena, Roma, Genova, Rimini, Firenze, Bologna) sono da ricondurre al forte senso di innovazione che l'Amministrazione comunale di Parma ha messo in atto contribuendo ad abbinare il *car sharing* al trasporto pubblico, attraverso l'attivazione di due progetti di incentivazione costituiti da un'offerta di un bonus denominato "pacchetto mobilità" che indirizza l'utente sul bus mediante uno sconto sull'acquisto di un abbonamento al TPL abbinato all'iscrizione gratuita al servizio di *car sharing*.

Tutto ciò ha portato Parma all'ottavo posto assoluto nella graduatoria di Ecosistema Urbano 2008 stilata da Legambiente.

*Assessore ai Trasporti del Comune di Parma.

**Mobility manager d'area del Comune di Parma.



Mobilità sostenibile a Perugia

Alessandro Bruni*, Gabriele Ghiglioni*

La città di Perugia, collocata sulla cima dei colli del Sole e Landone, ha origini etrusche e si caratterizza come acropoli difficilmente accessibile, vista la morfologia del suolo su cui si fonda. Se nella storia antica la città era volutamente inaccessibile, nel corso del suo sviluppo è rimasta, come la maggior parte dei centri storici umbri e non solo, altrettanto inaccessibile, considerando le modalità nuove di spostamento e di trasporto, assolutamente inadeguate rispetto alla morfologia urbana storica. L'impianto di origine romano, basato su cardo e decumano, è ancora leggibile: la via (ora pedonale) più importante sotto il profilo commerciale, turistico e urbano è Corso Vannucci, che nell'impianto romano svolgeva il ruolo di cardo, mentre le vie dei Priori e Alessi rappresentavano il decumano. Le difficoltà di accesso e di mobilità urbana si sono accentuate per il fatto che la città ha conservato, all'interno delle mura etrusche e medievali, tutte le funzioni amministrative, commerciali, religiose, residenziali. Solo in seguito alla realizzazione della stazione ferroviaria di Fontivegge, che risale all'Unità d'Italia, è stata realizzata la "moderna", via XX Settembre, di collegamento tra stazione Fs e il centro storico, una viabilità che consentiva un più agevole ingresso in città. Ingresso, che fino al 1931 (data che segna l'abolizione delle porte daziarie) non ha subito variazioni: le porte, da quel momento in poi, non costituiranno più un limite all'ingresso in città, che verrà aperta, sia di giorno che di notte, alla circolazione veicolare e pedonale.

Perugia: città "in movimento"

Sul fronte infrastrutturale Perugia possiamo indicarla come una città dinamica, aperta all'innovazione, al confronto con realtà europee di pari rango; una città che ha cercato di coniugare e integrare gli aspetti conservativi (del patrimonio storico, culturale, ambientale) con gli aspetti innovativi. Il tema delle infrastrutture a rete, quindi non solo relativamente alla mobilità, è stato sempre al centro delle politiche e delle azioni concrete finalizzate alla realizzazione della rete di distribuzione dell'acqua, dell'energia elettrica, del gas di città (fornito anche ai centri minori del Comune). Per quanto riguarda il trasporto pubblico è già attiva nel 1899 la rete tranviaria, che nel dopo guerra verrà sostituita con quella filoviaria, futuro collegamento tra la Stazione ferroviaria e il centro storico, per poi estendersi al polo ospedaliero di Monteluca (oggi in via di delocalizzazione e di ristrutturazione urbanistica) e ad una seconda Stazione ferroviaria posta a ridosso del centro storico. Sono gli anni '60, gli anni in cui si registra un aumento crescente del traffico veicolare, sia su ferro che su gomma (pubblico e privato), aumento che porta rapidamente alla congestione del centro storico, inadeguato a sopportare la quantità e la qualità del traffico. Si registra in questi anni un forte degrado e inquinamento atmosferico, acustico, ambientale in genere; il patrimonio architettonico testimonia i segni di questo inquinamento, così come le pavimentazioni urbane di pregio, i paramenti lapidei, anch'essi segnati dallo

smog e dalle piogge acide; il traffico veicolare indiscriminato, intralcia e spesso impedisce la mobilità pedonale.

Perugia: città "sostenibile"

È negli anni '70, che l'Amministrazione comunale (tecnici e amministratori) avvia un processo di partecipazione esteso a tutti gli attori locali e non, anche attraverso un'intensa attività convegnistica, al fine di rilanciare la città, sotto il profilo turistico, commerciale, culturale e di ogni altra attività che possa determinare la vitalità sociale ed economica del centro storico. L'avvio del processo di rivitalizzazione, visto lo stato di degrado crescente, causato dall'eccessivo traffico veicolare e il conseguente inquinamento, non poteva prescindere dalla ricerca di sistemi innovativi di mobilità urbana, unitamente ad iniziative volte alla limitazione del traffico ed alla delocalizzazione di alcune attività commerciali e terziarie all'esterno del centro storico (quartiere Fontivegge). Solo dopo approfonditi studi, condotti dalle strutture tecniche e amministrative comunali, alla fine degli anni '70, Perugia propone un nuovo modello di città, organizzato con una serie di parcheggi posti a corona rispetto al centro storico, serviti da una viabilità ad anello, una circonvallazione con una serie di direttrici pedonali meccanizzate, che penetrano all'interno del centro storico, superando i forti dislivelli che separano l'"acropoli", dalla città nuova di espansione. Si avvia così il progetto "Perugia: mobilità e relative infrastrutture". Il primo intervento significativo è del 1973, con la realizzazione

di un ascensore pubblico di collegamento tra via XIV Settembre e Piazzale della Rupe, adiacente alle mura etrusche, superando un dislivello di 34 metri, con una velocità di 1,2 metri al secondo ed una capienza di 20 persone. L'intervento consegue un evidente successo, al punto che nel 1990 ne viene realizzato un altro di pari capienza. Gli studi condotti dall'Amministrazione comunale, a partire dal 1970, relativi alla mobilità alternativa, conducono alla redazione di un Programma che coinvolge l'intero sistema della mobilità, composto da una viabilità primaria di scala territoriale, da nodi di scambio per mezzi pubblici, parcheggi, percorsi meccanizzati (ascensori e scale mobili), percorsi pedonali, sistemi di trasporto pubblico extraurbano di collegamento coi centri minori (frazioni comunali), per i quali è stato avviato un processo di recupero del patrimonio edilizio esistente, reso possibile e virtuoso, grazie alla reciproca messa in rete.

È così che il capoluogo umbro, avvia una vera e propria rivitalizzazione del centro storico, integrando gli aspetti funzionali-transportistici, di accessibilità e mobilità pedonale, con quelli di conservazione del patrimonio storico artistico, di sviluppo turistico, culturale, commerciale, alberghiero e ricettivo in genere. Le limitazioni del traffico veicolare all'interno del centro storico, coniugate con la facilità di accesso per i pedoni, hanno consentito il recupero di importanti "contenitori" storici non utilizzati e in abbandono: grazie al crescente aumento dei flussi pedonali, è stato avviato l'ampliamento della Galleria Nazionale dell'Umbria, attraverso un rinnovato inserimento di attività commerciali e direzionali. È stato possibile il recupero degli spazi medievali ipogei della Rocca Paolina, attraversata dal collegamento meccanizzato di Piazza Partigiani-Piazza Italia, nel cuore del centro storico, il recupero dell'antico quartiere Baglioni (rimasto sepolto dal 1500 con la realizzazione della Rocca Paolina da parte di Papa Paolo III) e il relativo inserimento di attività culturali e della galleria permanente di arte contemporanea, inoltre è stato possibile recuperare le pavimentazioni urbane di pregio, non più minacciate dal traffico pesante. Non vi è dubbio che il più importante e

innovativo percorso realizzato sia quello di attraversamento della Rocca Paolina, funzionante dal 1983 con 9 scale mobili, potenziato con altre 2 rampe nel 1989, per collegare il parcheggio di Piazza Partigiani. L'intera lunghezza del percorso è di 420 mt., col superamento di un dislivello di 50,45 mt. di cui 42,93 mt attraverso scale mobili; nel 2005 è stata rilevata un'utenza di 4.355.000 passeggeri.

Il programma comunale di mobilità integrata ha realizzato inoltre:

- il percorso pedonale meccanizzato (scale mobili) Cupa-Priori;
- il percorso pedonale meccanizzato (scale mobili) via dei Filosofi-via Pellas, "Europark";
- il percorso pedonale meccanizzato (ascensore oleodinamico e due montascale per persone con ridotta capacità motoria) via Mario Angeloni-Piazza Nuova;
- il percorso pedonale meccanizzato (scale mobili) Piazza Bellucci-Corso Cavour.

Complessivamente il "sistema mobilità alternativa" di Perugia, nell'anno 2005 ha trasportato circa 13 milioni di passeggeri.

Il quadro della Perugia sostenibile fin qui illustrato va completato con i provvedimenti e le scelte degli anni recenti, in particolare con gli studi e gli interventi del Minimetò, la metropolitana leggera di Perugia. Il Minimetò è un sistema di mobilità urbana di superficie, per collegare l'area strategica di Pian di Massiano con il centro storico e alleggerire il traffico veicolare diretto ai parcheggi, posti a corona rispetto all'"acropoli". L'area di Pian di Massiano (Stazione di partenza della Linea 1 del Minimetò) si configura come la "Nuova Porta di Perugia" ed ospita: servizi sportivi, alberghieri, commerciali, è un punto di snodo della viabilità territoriale, con un parcheggio da 3.000 posti auto e 50 posti per autobus turistici e di collegamento extraurbano. Il percorso del Minimetò si snoda per una lunghezza di 3.015 mt, superando un dislivello di 161,10 mt, registra una velocità di 7 mt/secondo (circa 20 Km/ora) con un numero massimo di 25 vetture da 50 posti, per una frequenza di passaggio alle stazioni ogni 60 secondi. La sua progettazione, direzione dei lavori e

gestione è affidata alla Minimetò Spa, una società mista pubblico-privato con la maggioranza azionaria del Comune di Perugia. La direzione artistica è stata affidata all'architetto Jean Nouvel. Grazie alle cinque stazioni intermedie, il Minimetò rappresenta un mezzo di trasporto pubblico, non solo di accesso al centro storico, ma anche di servizio a grandi pezzi di città nuova. Oltre alla linea della metropolitana verranno potenziati alcuni dei sistemi di risalita meccanizzata, come quello del Mercato Coperto cittadino, posto a ridosso del centro storico. Il progetto prevede inoltre la Linea 2 (non realizzata) di collegamento tra la Stazione Sant'Anna (Ferrovia Centrale Umbra) con il quartiere di Monteluca, linea che si connetterà con la Stazione Pincetto (Linea 1) e avrà una Stazione intermedia, presso Porta Pesa, collegata ad un nuovo parcheggio, mediante un impianto a fune. Sotto il profilo ambientale l'esito del Programma di mobilità alternativa, ha significato un abbattimento di emissioni stimabile in 816.7 tonn. di CO₂ annue (43% delle emissioni nel centro storico). La messa in esercizio della Linea 1 del Minimetò porterà ad un taglio di circa 7 mila vetture al giorno, pari a 2.520 tonn. di CO₂ annue, e un abbattimento degli autobus, sostituiti dal Minimetò, quantificabile in circa il 15% dei Km annui. A questo si affiancano tutte le opere di miglioramento, accessibilità e valorizzazione degli aspetti vegetazionali in prossimità del Minimetò, che hanno lo scopo di aumentare l'area di attrazione e l'utenza di prossimità, con conseguenze dirette sul taglio ulteriore delle emissioni, stimate in 1.605 tonn. di CO₂ annue, con un incremento di efficacia dell'uso del Minimetò in sostituzione dell'auto privata pari al 64%. Un quadro di interventi conclusi, in corso od in fase di progettazione, tutti orientati verso un modello di mobilità anzi di città "sostenibile".

Il contenuto e i dati di questo articolo sono tratti dalla pubblicazione: M. Fondacci e D. Mecocci, Unità Operativa Speciale Grandi Opere, Comune di Perugia, "Soluciones de accesibilidad y movilidad en los centros históricos del sur de Europa", Progetto Pagus (Coordinato dalla Regione Umbria), Programma Interreg III C

**Redazione Inu Umbria.*

La city logistic di Frosinone

Guglielmo Bilanzone*, Maria Pietrobelli*, Marcella Sgura*

Il problema degli spostamenti delle persone e delle cose nelle aree urbane desta preoccupazioni crescenti sia agli amministratori locali che alle persone che in città vivono e si muovono. Il contributo, infatti, che il traffico apporta all'inquinamento atmosferico e sonoro ed in generale al deterioramento della qualità della vita nelle città è notevolissimo.

Recentissimi dati forniti dall'Apat¹ indicano come ad esempio le emissioni da trasporto stradale in ambito urbano rappresentino più del 70% delle emissioni complessive di PM10, NOX e CONVM.

Anche per quanto riguarda i gas serra è confermata una forte responsabilità di questo settore: all'interno del comparto energetico, che contribuisce per oltre il 94% all'emissione di CO₂, i trasporti partecipano con il 27%, seguiti solo dalla produzione di energia con il 35%².

Il segmento del trasporto delle merci in questo ambito interessa in Italia quasi il 13% del parco veicolare circolante complessivo, che quasi sempre effettua spostamenti in ambito urbano per il ritiro e la consegna delle merci. Ancora Apat ricorda che dal 1990 al 2005 il trasporto merci in Italia è aumentato del 33%.

Se a questi si aggiungono gli ancor più noti problemi legati alla congestione da traffico ed alle conseguenze sulla percorribilità delle strade nelle aree urbane, appare chiaro perchè le principali autorità europee e nazionali si stiano muovendo verso l'adozione di programmi e misure orientate al miglioramento delle condizioni di trasporto e mobilità nelle città. Razionalizzare e rendere ambientalmente compatibili gli spostamenti di qualsiasi genere sul territorio, implica un'attenta

considerazione anche di quel segmento di traffico che va sotto il nome di *city logistic* ovvero trasporto e distribuzione delle merci nelle città, nel tratto finale della catena del trasporto di lunga percorrenza, "l'ultimo miglio". La *city logistic* non è regolamentata oggi in Italia ed a parte sporadici e puntuali interventi delle amministrazioni locali per regolare questo settore sul proprio territorio, non vi è un orientamento comune nel definire le politiche di intervento. Si stanno sviluppando piuttosto una serie di progetti sperimentali nati dalla volontà di *stakeholders* più sensibili, che avvertono l'importanza e l'urgenza di intervenire nel settore. Tra le sperimentazioni realizzate sul territorio italiano, C-DISPATCH "*Clean Distribution of goods in Specimen Areas at the last mile of the Intermodal Transport Chain*"³ è un progetto attivato dall'Amministrazione provinciale di Frosinone che ha ottenuto un co-finanziamento dall'Ue nell'ambito del Programma *Life*. Nucleo centrale del progetto, avviato con il contributo di partner tecnici ed istituzionali⁴, è la sperimentazione di un servizio di *city logistics* nell'area urbana di Frosinone. In sintesi si tratta di un progetto pilota che ha previsto la razionalizzazione della distribuzione delle merci nell'area urbana di Frosinone mediante l'utilizzo in via sperimentale di una piattaforma logistica di smistamento e aggregazione dei carichi, sita nella periferia della città, da cui si muove una flotta di mezzi a ridotto impatto ambientale – un veicolo ibrido a metano ed un veicolo elettrico – che consegna la merce in una parte dell'area urbana centrale, il tutto supportato da un

sistema telematico per consentire la comunicazione tra tutti gli operatori coinvolti. Alla sperimentazione hanno partecipato due aziende locali di distribuzione, corrispondenti sul territorio per alcuni tra i principali operatori di trasporto a livello nazionale ed internazionale. Nei 90 giorni effettivi di sperimentazione gli operatori hanno consegnato la propria merce in piattaforma 105 volte; la stessa merce, circa 3000 colli, è stata poi recapitata con 90 viaggi effettuati dai mezzi a ridotto impatto della flotta a disposizione di C-DISPATCH presso gli esercizi commerciali aderenti e localizzati nell'area di sperimentazione. Le attività commerciali che hanno ricevuto la merce con il servizio C-DISPATCH sono 81, tutte situate lungo via Aldo Moro (la principale arteria commerciale della città di Frosinone, scelta come area pilota di sperimentazione) e le zone strettamente limitrofe come via Marittima, naturale prosecuzione di via Aldo Moro. Il risultato principale del progetto è dunque di aver avviato un sistema di gestione delle merci in entrata in città, complessivamente ottimizzato sia sotto il profilo dell'efficienza che degli impatti ambientali e sociali.

Da evidenziare, in particolare, una peculiarità di C-DISPATCH, rispetto al modo in cui viene trattata la questione ambientale. Infatti, per quanto essa sia sempre un presupposto di tutti i progetti di mobilità sostenibile ed in particolare di *city logistics*, C-DISPATCH ha la prerogativa, e da qui il *link* con il programma *Life Ambiente*, di avere un segmento importante del progetto dedicato in maniera specifica ad un sistema di monitoraggio e valutazione delle *performances* ambienta-



li della sperimentazione attuata, che va oltre la mera contabilità delle emissioni di inquinanti atmosferici. Lungo l'intero corso della sperimentazione il monitoraggio osserva diversi aspetti: efficacia tecnica e funzionale del servizio, impatti atmosferici locali e globali, inquinamento acustico, intralcio al traffico ed alla vivibilità delle aree, disagi per i cittadini nel carico/scarico merci, soddisfazione degli attori coinvolti, degrado percettivo, ecc. Nel corso del monitoraggio, pensato e realizzato nella prospettiva di messa a punto di un sistema stabile ed esportabile di monitoraggio di esperienze simili, si è tenuto conto anche della soddisfazione o meno dei diversi soggetti coinvolti direttamente ed indirettamente nella sperimentazione: operatori di trasporto e logistica, commercianti, cittadini. Sono stati messi a punto una serie di indicatori per i diversi settori e soggetti, sono stati utilizzati numerosi strumenti e metodologie come questionari, *data base*, *software* di gestione, modelli di simulazione, stime, ed altro. Ciò si rivela di particolare importanza soprattutto per il carattere ancora sperimentale delle azioni di *city logistic*, che si sviluppano in un

panorama generale di assenza di norme ed indirizzi, né affatto integrato con l'insieme delle politiche urbane. In merito, pur nella disomogeneità delle diverse iniziative avviate sul territorio italiano, un aspetto che emerge in tutti i casi come necessario è senz'altro quello del ruolo centrale dell'ente locale competente, la cui funzione è essenziale non solo nell'azione di stimolo ed orientamento, ma anche nella azione di accompagnamento della *city logistic* con misure regolamentative che incentivino i nuovi metodi e sistemi, disincentivando contemporaneamente i metodi tradizionali in relazione agli itinerari, alle fasce orarie, alle soste, alle caratteristiche delle flotte dei mezzi commerciali, ecc. Nonostante le ridotte dimensioni del progetto pilota, i cui effetti saranno senz'altro amplificati in uno scenario di piena applicazione del servizio all'intera area urbana e ad una molteplicità di operatori di trasporto e commercianti, C-DISPATCH ha ottenuto la piena soddisfazione dei soggetti direttamente coinvolti sia operatori che commercianti e dei cittadini che, per il limitato numero di veicoli operanti, hanno notato il miglioramento in termini di

fruibilità dell'asse stradale interessato dalla sperimentazione. Anche una sperimentazione circoscritta temporalmente e spazialmente può contribuire comunque al raggiungimento degli obiettivi che gli interventi di *city logistic* si pongono: riduzione delle emissioni, dei km percorsi, della congestione da traffico, degli ingombri in fase di consegna merci, ecc. I benefici ambientali, riprodotti a livello di area campione, sono evidenti sotto tutti i profili: è pertanto auspicabile un'estensione quantitativa del servizio all'intera città. Le azioni di miglioramento, affinché le sperimentazioni diventino sistemi a regime e pratiche consolidate, sono reali e percorribili.

*Cras srl – Centro ricerche applicate per lo sviluppo sostenibile (www.crasrl.it).

Note

1. Apat, 2007, *Annuario dei dati ambientali 2007*.
2. I dati sono stati tratti da: Apat, 2006, *Data base indicatori ambientali 2006*, <http://annuario.apat.it/database-annuario/apat/>
3. Per informazioni cfr. www.c-dispatch-frosinone.it
4. Il partenariato è composto dalla Provincia di Frosinone insieme con: Ats tra Sif - Società Interportuale di Frosinone Spa e Tecnofer Srl, Cras Srl - Centro ricerche applicate per lo sviluppo sostenibile, Fit Consulting Srl, Wwfrp Srl, Italmondo Srl, Geoslab Srl.

Il Piano di mobilità sostenibile di Palermo

Tito Berti Nulli*

Con l'espressione "mobilità alternativa" il Piano strategico indica l'insieme di tutte le opzioni di spostamento sostenibili alternative all'auto privata ad uso individuale, quali la mobilità lenta "a impatto zero" (pedonalità e ciclabilità), le forme di trasporto veicolare a basso impatto (veicoli elettrici, ibridi, ecc.), le forme di uso collettivo dell'automobile (*car sharing*, *car pooling*, ...), la cui sostenibilità risiede nella capacità di ridurre la quota di traffico stradale privato della mobilità urbana. Le strategie messe in campo dal Piano riguardano:

- il miglioramento e l'estensione di infrastrutture e servizi per la mobilità ciclo-pedonale, realizzando efficienti opportunità di integrazione con le altre modalità di trasporto ed eliminando barriere architettoniche e punti critici per la sicurezza di pedoni e ciclisti;
- la promozione del *car pooling* per gli spostamenti casa-lavoro nel territorio comunale nell'ambito della strategia di *mobility management* d'area;
- la realizzazione di un servizio di *car sharing* efficiente, integrandolo con altre forme di uso collettivo di mezzi di trasporto individuali (*scooter sharing*, *bike sharing*);
- l'attivazione di forme di logistica distributiva delle merci in campo urbano;
- l'utilizzo di tecnologie innovative di supporto alla gestione del sistema della mobilità.

Sistemi di trasporto a guida vincolata

L'articolato ventaglio di nuova offerta di sistemi a guida vincolata programmato dal Comune e la complessità

degli interventi pone Palermo all'avanguardia, tra le città italiane, per la pianificazione di politiche di mobilità sostenibile. I sistemi di trasporto su ferro, riferibili all'area urbana di Palermo e al sistema metropolitano

compreso tra Punta Raisi, Brancaccio e Roccella, organizzano un'armatura infrastrutturale fondata su metro-ferrovia, passante ferroviario, metropolitana automatica, rete tranviaria. L'obiettivo è creare un sistema di linee, nodi e sta-

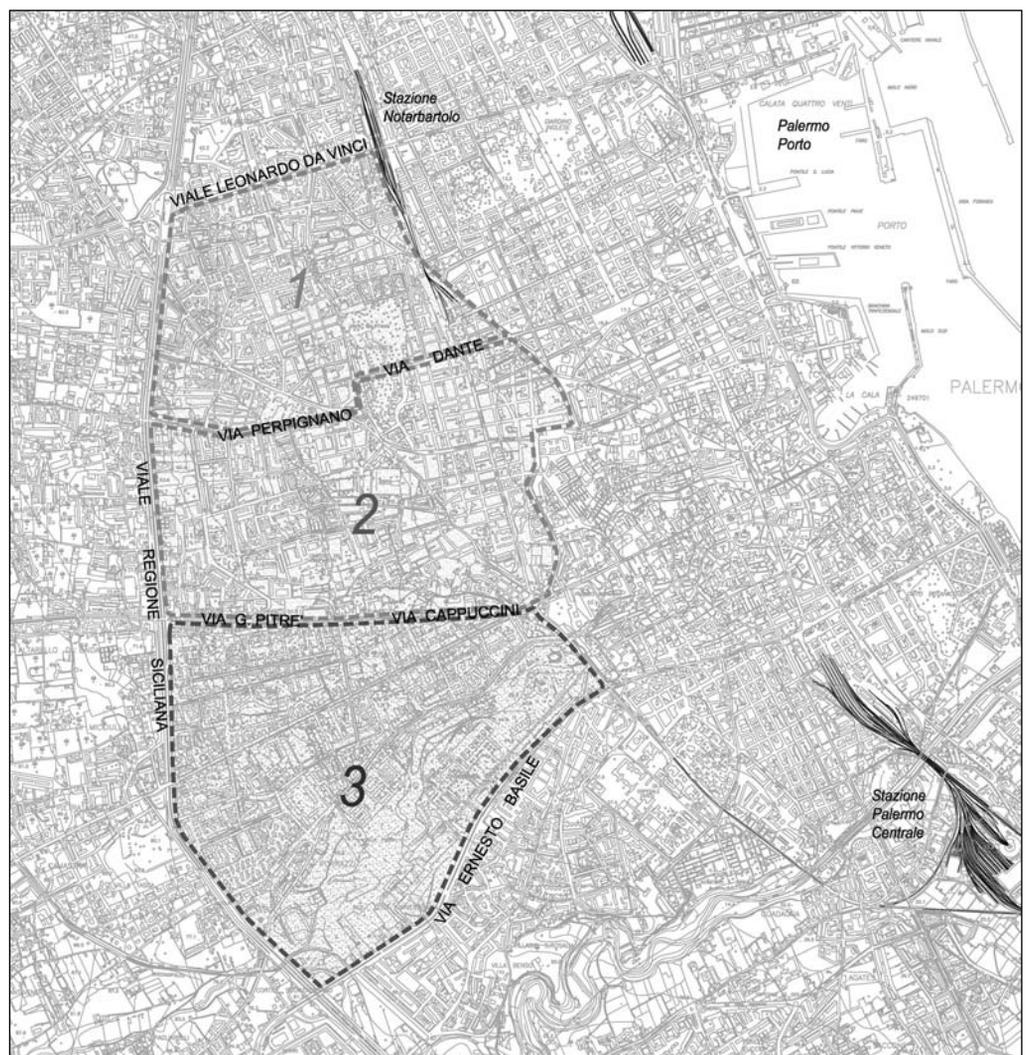


Figura 1 Le nuove zone a traffico limitato

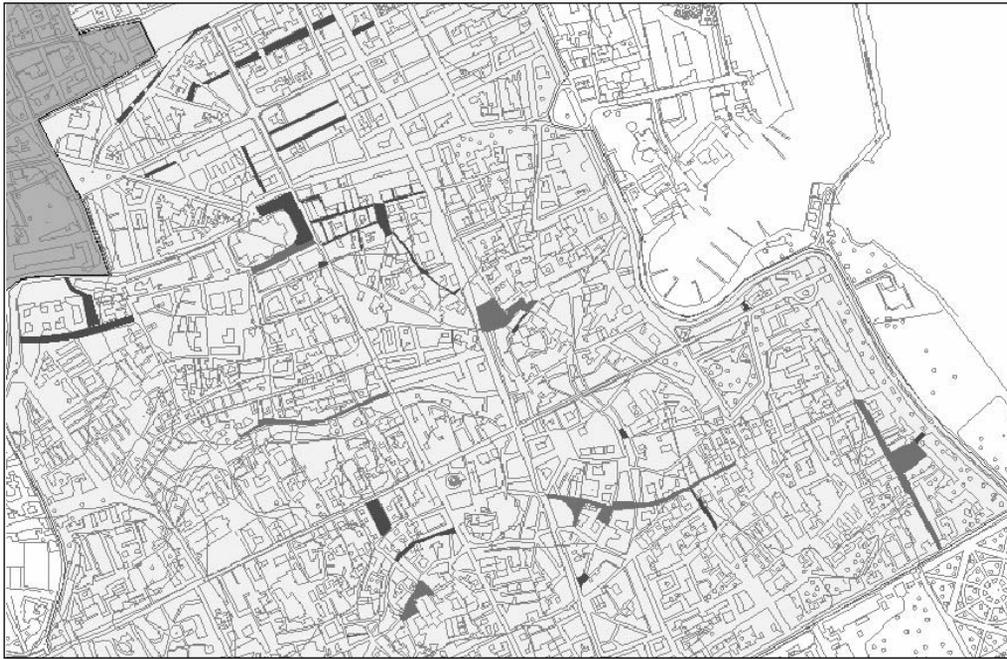


Figura 2 Aree pedonali attuali e di progetto

zioni di interscambio per agevolare gli spostamenti nel centro urbano ed i collegamenti con le principali zone periferiche anche attraverso la realizzazione di un ampio sistema di parcheggi d'interscambio modale.

Tutti gli interventi nei sistemi a guida vincolata, ad esclusione delle linee del tram e del 1° stralcio dell'anello ferroviario sotterraneo, sono a lungo termine, ma l'organizzazione di una mobilità ecosostenibile si sostanzia anche attraverso azioni di breve periodo: con il potenziamento di alcuni parcheggi, la risoluzione di alcuni nodi viari e l'attivazione di un collegamento su ferro cadenzato a frequenza, è possibile infatti supportare la creazione della grande ZTL con sistemi alternativi all'auto.

Il porto e le sue interazioni lato terra

I contributi delle azioni progettuali riferibili al sistema portuale e alle sue interazioni lato terra, sono riconducibili ai nuovi sistemi infrastrutturali, viari e ferroviari, alla nuova offerta di sosta, ai microinterventi per la mobilità dolce.

Accanto ad interventi di lungo periodo, quali la bretella di collegamento porto-circonvallazione e al "baffo" ferrovia-

rio tra anello e stazione centrale, sono stati studiati specifici progetti di breve periodo, coordinati con i progetti di trasformazione urbanistica (ATI 1 Sampolo) e con le previsioni del Master plan e del Piano portuale dell'Autorità portuale di Palermo, riguardanti la fluidificazione dell'itinerario di uscita/entrata dal porto, le nuove modalità di accesso e sosta dei TIR verso il porto attraverso la previsione di un "parcheggio polmone" di alimentazione, la predisposizione di aree di sosta superficiale, di appoggio alla trasformazione di alcune aree portuali.

Trasporto pubblico su gomma

Il Piano ha previsto l'intensificazione, in termini di velocità commerciale, frequenza e capacità, dei servizi di trasporto pubblico su gomma sugli assi di collegamento tra i parcheggi di interscambio ed il centro urbano e sui corridoi non serviti dai collegamenti ferroviari. Tale strategia è accompagnata dall'implementazione del sistema di telecontrollo della flotta veicolare, al fine di informare l'utenza in tempo reale sulle possibili strategie di viaggio da adoperare in funzione delle condizioni di funzionamento del sistema dei trasporti. Il telecontrollo della flotta, se

messo a sistema con i sistemi di regolazione semaforica consente l'implementazione di sistemi di *bus priority* capaci di innalzare la velocità commerciale del trasporto pubblico.

Ulteriori strategie contenute nel Piano consistono nell'eliminazione dell'attraversamento del centro urbano da parte delle linee di trasporto extraurbano su gomma e, nel medio-lungo periodo, nella realizzazione di almeno due autostazioni al "cordone" della città per trasferire l'utenza in ingresso verso sistemi su ferro.

**Ingegnere (Soc. Sintagma Srl), coordinatore del Piano Mobilità sostenibile di Palermo.*

Trasporto pubblico e trasformazioni urbane a Palermo

Ignazio Vinci*

Le strategie per il trasporto pubblico sono diventate insostituibili componenti nei processi di rigenerazione delle città e delle metropoli europee. Le realizzazioni compiute o programmate di recente in Francia e in Spagna (anche al di fuori delle capitali, in città quali Bordeaux, Nancy, Lione, Bilbao, Valencia), in aggiunta alle esperienze in contesti di più consolidata tradizione quali la Germania, mostrano un interessante, quanto vario, repertorio in tal senso. Osservando le diverse interpretazioni del tema nelle esperienze più evolute, è possibile affermare che le domande cui si chiede di rispondere alle nuove infrastrutture per il trasporto pubblico siano le seguenti:

1. collegare nella maniera più efficiente i principali attrattori urbani (la più tradizionale delle domande poste storicamente alle infrastrutture di trasporto), cercando di abbattere i costi collettivi della congestione, anche attraverso l'uso di tecnologie innovative sensibili ai temi dell'ecologia e dello sviluppo sostenibile;
2. contribuire alla riqualificazione/rivitalizzazione delle aree e dei quartieri interessati dai nodi delle reti di trasporto, anche attraverso operazioni simboliche (si pensi all'uso di celebrati architetti internazionali, ovvero la connessione degli interventi con operazioni in campo culturale) che si innestano nel solco delle politiche di immagine ampiamente utilizzate nel marketing urbano;
3. contribuire alla riorganizzazione funzionale della città nel lungo periodo, attuando cioè una progressiva concentrazione di funzioni nelle nuove centralità urbane generate dai progetti sulla mobilità, collocando dunque le strategie per

l'accessibilità nell'ambito di una più complessa politica di pianificazione strategica dei sistemi urbani.

Con qualche approssimazione, è possibile affermare come diverse sperimentazioni condotte in città tedesche e francesi manifestino una sensibilità in particolare per la prima e la seconda questione, mentre come l'interesse per i temi della rivitalizzazione economica delle aree centrali abbia indotto diverse municipalità spagnole ad attribuire agli interventi sulla mobilità il carattere di veri e propri progetti bandiera nell'ottica della promozione dell'identità urbana (si pensi alle stazioni della metropolitana di Norman Foster a Bilbao). Le tracce di sperimentazioni che si collocano entro il quadro appena delineato si riscontrano nell'ultimo decennio anche in Italia. Con la provvisorietà di giudizio che è necessaria dinanzi a programmi e politiche ancora largamente inattuati, è possibile affermare che le strategie condotte a Torino, Roma e Napoli (in aggiunta a Milano, dove queste politiche hanno una maggiore tradizione) mostrano un più esplicito orientamento a recuperare decenni di inattivismo. Vi sono tuttavia degli episodi che svelano quanto i processi di innovazione in questo campo siano ancora discontinui e la diffusione di una consapevolezza condivisa tra i tanti attori istituzionali che hanno competenze in questo campo ancora difficile da conseguire. La vicenda del progetto Passante ferroviario di Palermo è uno di questi.

Le lezioni (negative) del progetto Passante ferroviario

Il raddoppio della tratta ferroviaria che

attraversa l'area metropolitana di Palermo da est ad ovest, collegando la stazione centrale all'aeroporto di Punta Raisi, è un'opera di cui si discute dalla fine degli anni Settanta. L'andamento della linea ferroviaria in corrispondenza del centro urbano di Palermo (già in parte interrata agli inizi degli anni Settanta), ha da sempre suggerito l'ipotesi che il completo interrimento potesse essere l'occasione per la realizzazione di numerose fermate urbane e dunque per dotare la città di una infrastruttura assimilabile ad una vera e propria metropolitana.

L'opera torna di grande attualità agli inizi di questo decennio quando le Fs la includono tra i progetti prioritari del Nodo di Palermo nell'ambito dell'Accordo di programma quadro sul trasporto ferroviario sottoscritto nel 2001 e compare tra gli interventi della Legge Obiettivo del Governo Berlusconi. L'intervento viene inoltre incluso nel Piano integrato del trasporto pubblico di massa che il Consiglio comunale di Palermo approva nel maggio 2002, piano che prevede anche la realizzazione di tre linee tranviarie, l'estensione del tratto di ferrovia urbana attualmente operante (l'"anello ferroviario") ed una linea metropolitana leggera che, in uno scenario di più lungo periodo, dovrebbe attraversare la città lungo la direttrice nord-sud da Mondello allo svincolo di Via Oretto, alle porte meridionali della città. Il progetto definitivo del Passante, predisposto da RFI-ItalFerr, prevede un tracciato di 26 km con 18 fermate, dieci delle quali in sotterranea nel tratto maggiormente urbanizzato della città. Il rad-

doppio del binario lungo tutta la tratta del Passante, attualmente realizzato solo in alcuni tratti periferici della linea, consentirà di duplicare la frequenza dei treni ed abbattere i tempi di percorrenza dalla stazione all'aeroporto a circa mezz'ora. Il costo complessivo dell'intervento viene stimato in 623 milioni di euro, coperto prevalentemente da risorse comunitarie, nazionali e regionali.

Sulla base di tali presupposti, nel novembre del 2004 Italferr appalta i lavori ad un *general contractor*, di cui fanno parte numerose imprese di costruzioni non solo italiane, cui vengono consegnati i lavori nel gennaio del 2005.

Paradossalmente, è proprio a partire da questo momento che hanno inizio una serie di traversie di carattere politico e procedurale, di inerzie ed equivoci sulla distribuzione delle competenze, che rendono allo stato attuale il futuro di questa infrastruttura ancora quanto mai nebuloso. Di seguito si evidenziano i passaggi più significativi.

Dal momento in cui i dettagli del progetto che sta alla base del contratto di appalto vengono rese pubbliche, da più parti vengono messe in discussione alcune scelte di carattere strategico e tecnico adottate da RFI. In primo luogo, il non completo interrimento della ferrovia in un lungo tratto che ricade nella periferia nord della città e dunque la parziale soluzione dei problemi di incompatibilità attualmente presenti tra la ferrovia e la mobilità di superficie. In secondo luogo, le modalità costruttive che vengono prescelte per l'interrimento in alcuni quartieri densamente popolati della città, con largo uso di lavori in trincea che determinano prevedibili prolungati disagi per gli abitanti e demolizioni che vengono ritenute evitabili col il ricorso alle TMB, le "talpe meccaniche" ormai largamente in uso per operazioni di questo genere. Il vero motore di tali recriminazioni diventa un comitato di cittadini che si costituisce nel 2005 e alimenta una vibrante campagna informativa che culmina in un documento che sollecita l'Amministrazione comunale a chiedere ad RFI una variazione del progetto prima che questo venga avviato alla realizzazione. Il Sindaco in un primo momento disconosce la legittimità delle richieste del comitato, salvo farsene garante in un secondo momento, quando già alcuni

cantieri del Passante sono pronti per l'avvio dei lavori. Le variazioni al progetto, tuttavia, richiedono di ripercorrere parte della procedura autorizzativa, oltre al reperimento delle risorse aggiuntive per la progettazione e la realizzazione della variante. Alla fine, le variazioni al progetto richieste vengono formalizzate in un nuovo protocollo d'intesa tra Ministero delle Infrastrutture, Comune, Regione e RFI (dicembre 2006), protocollo che garantisce anche le risorse finanziarie aggiuntive, stimate in 125 milioni di euro, parte delle quali ricavate con l'inclusione dell'opera nella lista dei "grandi progetti" del Programma operativo regionale per l'impiego dei Fondi strutturali 2007-2013.

L'evolversi di tali vicende nei tre anni intercorsi dalla prima consegna dei lavori, lo stato finanziario e le politiche di sviluppo di RFI, le variabili legate alla completa approvazione dei nuovi interventi di variante, sono tutti fattori che rendono ancora fortemente incerto il percorso per la realizzazione dell'opera. D'altro canto, rimangono diverse perplessità sulle scelte strategiche effettuate nelle versioni del progetto finora rese note e sulle reali interconnessioni tra le politiche per la mobilità suggerite dal Passante e la politica urbanistica complessiva della città. In primo luogo la localizzazione di alcune stazioni non pare rispondere ad una logica di servizio rispetto ai principali attrattori della città (emblematico il posizionamento della stazione "Tribunale", ben distante dallo stesso), quanto piuttosto ad una minimizzazione della complessità tecnica delle realizzazioni e dunque ad un abbattimento dei costi. In secondo luogo non si comprende attraverso quali dispositivi si vorranno gestire le ricadute urbanistiche del diverso assetto funzionale determinato dal Passante ferroviario. Il Piano regolatore della città, ad esempio, approvato dopo lunghe traversie nel 2002, ignora del tutto la presenza dei futuri nodi del Passante, non prevedendo alcuna conseguente riorganizzazione delle funzioni urbane sulla base della nuova geografia dell'accessibilità.

Alcune considerazioni

Com'è del tutto evidente dal suo andamento negli ultimi tre anni, la vicenda

del Passante è il frutto di vari fattori, sottovalutazioni e distorsioni nei processi decisionali che si situano a vari stadi della gerarchia istituzionale. La ricorrenza con cui tali distorsioni (e i conseguenti ritardi) si stanno manifestando anche in altri episodi nazionali, tuttavia, pone nel nostro Paese la seria questione dell'integrazione tra le politiche infrastrutturali e le politiche rivolte a sostenere lo sviluppo e la riorganizzazione delle grandi aree urbane.

Molti osservatori hanno argomentato in questi anni come la politica per le opere pubbliche, al pari di altre sfere della pubblica amministrazione in genere, soffra dello stallo che attanaglia i nostri sistemi politico-istituzionali dal momento in cui sono chiamati a sostenere decisioni complesse. Non potendo, per ovvie ragioni di merito, entrare in tale complesso dibattito, pare che il rapporto tra grandi infrastrutture e governo delle trasformazioni urbane soffra in questa fase di due problemi, tra loro strettamente correlati.

a) un problema culturale, che discende dall'approccio ancora largamente praticato dagli operatori che gestiscono le nostre reti di trasporto, i cui effetti sono l'incapacità di comprendere il valore strategico delle infrastrutture nell'accompagnare la riarticolazione funzionale delle città nel lungo periodo e quindi anche di incidere nei processi di rigenerazione sociale ed economica;

b) un problema di *governance* (sia verticale che orizzontale), ovvero le difficoltà nello strutturare processi decisionali lineari anche in contesti frammentati, in cui le domande di qualità territoriale tendono ad esprimersi sotto forma di veti incrociati piuttosto che entro forme di consultazione orientate al progetto.

Il contributo delle forme di copianificazione generate dal lungo processo di riforma del governo del territorio avviatosi alla metà degli anni Novanta ma mai concluso definitivamente, è deludente e non assicurano il conseguimento dei risultati evocati, ma i modelli operanti in alcuni Paesi europei tracciano una strada su cui è necessario che anche il sistema delle politiche pubbliche italiano si confronti al più presto.

*Dipartimento Città e Territorio, Università di Palermo.

Il modello LUTIM

Agostino Nuzzolo*, Pierluigi Coppola*

Con l'*European Spatial Development Perspective* (Potsdam, 1999), i Paesi membri dell'Ue hanno riconosciuto alla pianificazione integrata del territorio un ruolo centrale per il raggiungimento degli obiettivi strategici di coesione economica e sociale, conservazione del patrimonio naturale e culturale e per una più bilanciata competitività delle regioni europee, individuando nel policentrismo il modello insediativo più consono alla struttura territoriale e sociale europea. Gli indirizzi di tale accordo sono stati, in seguito, recepiti dalla *Leipzig Charter on Sustainable European Cities*, la "Carta di Lipsia" del 2007, che riconosce alle città europee il ruolo centrale per lo sviluppo economico e culturale dell'Unione e auspica un coordinamento tra i governi locali per dare vita a città-regioni, aree metropolitane, cui è affidato il compito di garantire la coesione territoriale evitando la crescita, squilibrata e inefficiente, di tanti nuclei isolati. La Carta di Lipsia per il raggiungimento della coesione territoriale propone l'adozione di politiche di sviluppo urbano integrate, coordinate tra i diversi settori produttivi e sociali in linea con una visione unitaria e condivisa per la città e i suoi *neighbourhoods*.

Sebbene sia indubbio, nella predisposizione di un piano, che l'integrazione tra competenze specifiche di settore comporti benefici, non sono chiari, tuttavia, i ruoli e i contributi richiesti ai singoli settori come ad esempio all'ingegneria dei trasporti ed all'urbanistica. Non sono inoltre definite attraverso un iter metodologico puntuale le

modalità di attuazione di tale integrazione.

Lungi dal volere qui tracciare delle linee guida per la pianificazione integrata del territorio, e limitandoci al campo, pur vasto, della pianificazione integrata trasporti-territorio, a nostro avviso sono possibili due diversi livelli d'integrazione in relazione alla scala di analisi: un livello "micro" ed uno "macro". Nel caso del livello "micro", la progettazione interessa un ambito circoscritto all'area in cui si opera, area di progetto, ad esempio una stazione e gli spazi circostanti, oppure una linea tranviaria e le strade adiacenti. In tale ambito, si definiscono gli aspetti fisici e tecnico-funzionali delle infrastrutture da realizzare coerentemente con le funzioni urbane che vi si andranno a localizzare, con l'obiettivo locale di massimizzare l'accessibilità e la vivibilità dei luoghi e degli spazi presenti. Nel caso del livello "macro", con riferimento ad una scala territoriale più ampia, estesa ben oltre l'area di progetto, ad esempio ad un'area metropolitana o ad una regione, si definiscono le infrastrutture da realizzare e l'opportuno mix funzionale valutando gli impatti diretti sul sistema dei trasporti e quelli indiretti sul territorio (localizzazione dei residenti e dei posti di lavoro), sul mercato delle abitazioni, sul mercato del lavoro, sull'economia dell'area in generale.

Nella "macro-pianificazione integrata" vengono, ad esempio, definite le strategie e le politiche per mitigare le externalità negative derivanti da alcuni fenomeni tipici delle città europee,

quali la crescita non regolata e dispersa delle città (*urban sprawl*), la polverizzazione spaziale degli spostamenti; la comparsa di poli a forte attrattività di domanda, ma isolati dal contesto urbano (ad esempio i grandi centri commerciali).

Sono esempi di "micro-pianificazione integrata" trasporti-territorio, le politiche di governo delle trasformazioni territoriali chiamate *Transit Oriented Development* (TOD). Il TOD nasce come strumento per incrementare l'utilizzo della rete di trasporto collettivo, in particolare quella su ferro, e migliorare la qualità urbana dei luoghi intorno alle stazioni attraverso il miglioramento dell'accessibilità pedonale e le condizioni di sicurezza delle aree di stazione, da una parte, e la riqualificazione delle stazioni ferroviarie e la rivitalizzazione delle aree circostanti mediante la localizzazione di nuovi insediamenti compatti polifunzionali, dall'altra. In Italia un esempio di micro-pianificazione integrata trasporti territorio è il "Piano delle 100 Stazioni" del Comune di Napoli del 2003 che contiene una serie d'interventi volti a migliorare sia l'accessibilità da e per le 100 stazioni della rete metropolitana dell'area conurbata di Napoli, sia la qualità architettonica e urbanistica degli edifici di stazione e delle aree e delle piazze dove le stazioni sono collocate.

Un esempio, forse l'unico finora in Italia, di pianificazione integrata trasporti-territorio a livello macro è quello del nuovo Prg di Roma del 2003 che sviluppa un modello insediativo poli-

centrico per la città, attraverso la concentrazione dei servizi e di altre attività a forte potenziale attrattivo, le “nuove centralità”, attorno ai nodi della rete di trasporto pubblico su ferro, metropolitane e ferrovie regionali; un modello insediativo, che attraverso l'integrazione del sistema dei trasporti e il governo delle trasformazioni territoriali, mira al riequilibrio modale e più in generale ad una mobilità sostenibile ed alla coesione territoriale. Ad entrambi i livelli micro e macro di pianificazione non va sottovalutato il tema della previsione degli impatti tanto sul sistema dei trasporti, che sul sistema territoriale. E' opportuno, infatti, che una buona pianificazione sia supportata a tutti i livelli da strumenti quantitativi di previsione e valutazione degli effetti rilevanti del progetto. A tale scopo è possibile adottare un approccio sistemico che si basa su modelli matematici di simulazione dei diversi cicli di retroazione (*feedbacks*) tra le componenti del sistema. Le strutture modellistiche più articolate simulano in maniera più o meno disaggregata, ad esempio per zona interna all'area di studio, per settore economico, per classe di utente, l'impatto su una o più componenti del sistema oggetto di studio, vale a dire:

- sulla popolazione: numero di residenti nell'area di studio (*migration models*), loro localizzazione all'interno dell'area, ecc.;
- sul mercato della produzione di beni e servizi: livello di produttività delle imprese, localizzazione delle attività economiche di base e non, ecc.;
- sul mercato immobiliare: dimensione degli immobili, prezzi delle abitazioni, ecc.;
- sul mercato del lavoro: paghe orarie degli occupati, livello di occupazione, dimensione, tipologia della forza lavoro, ecc.

Per la simulazione delle interazioni trasporti-territorio sono stati proposti diversi modelli (Wegener, 2004). Un esempio a scala metropolitana e regionale è il modello LUTIM *Land-Use/Transport Interactions Modelling package*, sviluppato dal Dipartimento di Ingegneria Civile dell'Università di Roma Tor Vergata, che simula l'impatto che le modifiche dell'offerta di traspor-

to hanno sulla distribuzione dei residenti e degli addetti nell'area di studio, modello di localizzazione spaziale. Esso è composto da: un modello del sistema di trasporto, un modello di localizzazione dei residenti ed un modello di localizzazione dei servizi e delle attività commerciali al dettaglio. L'approccio simulativo adottato prevede che la distribuzione di alcune attività presenti nell'area di studio (residenze, servizi, commercio) derivi dalle scelte individuali dei soggetti decisori (occupati, imprenditori, commercianti) secondo lo schema comportamentale della teoria dell'utilità aleatoria (Cascetta, 2006). Rispetto ai modelli d'interazione trasporti-territorio presenti in letteratura, tale modello presenta delle semplificazioni nella simulazione delle dinamiche del sistema urbano: non è ad esempio esplicitamente simulato il processo di formazione dei prezzi degli immobili, né sono considerate le dinamiche interne al mercato del lavoro, mentre approfondisce gli aspetti legati all'interazione tra sistema delle attività e sistema dei trasporti.

Il LUTIM è stato applicato per la previsione degli impatti sulla mobilità delle politiche integrate trasporti-territorio del nuovo Prg di Roma; in particolare la realizzazione delle nuove linee di metropolitana e la delocalizzazione di un certo numero di nuovi insediamenti produttivi al di fuori della cintura ferroviaria. Si è osservato (Nuzzolo e Coppola, 2007) che la concentrazione degli spostamenti nelle aree servite dalle metropolitane ha una ricaduta più che positiva sulla mobilità dal momento che favorisce ancor più l'utilizzo del trasporto collettivo rispetto a quello individuale (auto e moto). In tutta l'area di studio si prevede, infatti, una riduzione del 12% del numero di autovetture e di moto circolanti nell'ora di punta ed in particolare nelle zone centrali (-16%), ed un aumento del 56% degli spostamenti sul trasporto collettivo. Ne deriva un riequilibrio della ripartizione modale a favore della quota di trasporto collettivo che dalle simulazioni effettuate si prevede possa raggiungere, a completamento degli interventi previsti dal nuovo Prg, il 48%.

Lo strumento di simulazione consente

quindi di prevedere quantitativamente l'entità dei benefici derivanti dal piano, ma anche di apportare alcuni interventi migliorativi per mitigare le eventuali externalità negative. Nel caso esaminato, ad esempio, si è osservato che l'effetto della delocalizzazione delle nuove centralità e la migrazione verso l'esterno della popolazione provoca un aumento della distanza media di spostamento (+31%) e del tempo medio di spostamento (+14%) su autovettura, derivante dall'allontanamento dei luoghi di residenza dal centro di Roma che resta, nonostante la delocalizzazione prevista dal piano, il principale polo attrattore urbano. Un incremento delle distanze medie degli spostamenti su autovettura potrebbe portare ad un incremento delle emissioni inquinanti e, pertanto, stanti i risultati delle analisi, occorre definire opportuni correttivi per il raggiungimento degli obiettivi ambientali strategici.

**Dipartimento di Ingegneria Civile, Università di Roma Tor Vergata.*

Bibliografia

- Cascetta E., (2006), *Modelli per i sistemi di trasporto UTET*.
 Comune di Napoli, (2003), *Piano delle 100 stazioni*, a cura del Servizio Pianificazione delle Infrastrutture di Trasporto, V Direzione Centrale Infrastrutture, Napoli.
 Comune di Roma, (2003), *Il Nuovo Piano Regolatore - Relazione*, DCC n. 33 del 19/20 marzo 2003, Roma.
 Nuzzolo A., Coppola P., (2007), *Infrastrutture di trasporto e assetto territoriale nell'area metropolitana di Roma*, in Marescotti L. e Mussone L. (a cura di), *Grandi infrastrutture per la mobilità di trasporto e sistemi metropolitani: Milano, Roma e Napoli*, Libreria Clup Ed. Segrate, Milano.
 Wegener M., (2004), *Overview of Land Use Transport Models*, in Hensher D. et al. (Eds.) *Handbook of transport geography and spatial systems*, Elsevier.

Il nuovo piano

a cura di Marisa Fantin*

Parlano di sistemi urbani complessi, di territori con un consistente numero di abitanti, di città capoluogo, i casi presentati in questa sessione della rivista sul piano locale. Si tratta di progetti diversi sia per stato di attuazione, per alcuni siamo nella fase di stesura preliminare per altri alla definizione dei regolamenti applicativi, sia per il carattere dei territori che si intendono pianificare, sia per il ruolo amministrativo che ricoprono. Alcune riflessioni, però, ricorrono in ciascun caso presentato, anche se declinate in forma diversa. Sono oramai definitivamente noti e condivisi i limiti del modello di crescita diffuso che ha caratterizzato l'espansione di molte città, non solo quelle della pianura padana, soprattutto in relazione ai costi eccessivi sopportati dall'ambiente e alla efficienza della macchina territoriale. Oggi le città, e quindi i piani, tornano a investire sul tessuto urbano consolidato avendo come obiettivo quello di rafforzare i nodi e quindi il sistema di rete che le città hanno tradizionalmente sviluppato e conservato. Rientrano quindi nelle tematiche del piano e assumono un ruolo prioritario le valutazioni sui limiti strutturali delle diverse parti di territorio, verificandone il ruolo e le opportunità di sviluppo e trasformazione. Torna ad assumere importanza, non solo sotto il profilo della testimonianza storico-architettonica, il sistema urbano centrale rispetto a un modello di crescita decentrato che, soprattutto in tempi recenti, ha comportato la fuoriuscita di funzioni dal nucleo urbano, in una logica che ha ritenuto più conveniente scelte localizzate su grandi spazi piuttosto che su spazi centrali, privilegiando l'occupazione dei nodi infrastrutturali. Si tratta quindi di definire i confini della città e del suo nucleo centrale estesi a parti di territorio più recenti e com-

prensivi dei sistemi naturali con i quali hanno dialogato fin dalla fondazione e che oggi acquistano un significato non solo culturale ed estetico, ma anche ambientale. Tornare a investire sui tessuti urbani complessi significa configurare le città con un'immagine attraente, come luoghi capaci di innovazione, come centri di attività culturali e attrazioni turistiche, di apprezzabili funzioni economiche e di interessanti e coraggiose trasformazioni urbane. Recuperare una capacità attrattiva nei confronti del territorio passa attraverso il miglioramento della qualità urbana, la messa a fuoco di nuove centralità, con il rinnovo e l'integrazione sociale come strategia per diffondere prosperità, coesione e rigenerazione civica; la promozione dello sviluppo sostenibile e l'innovazione ambientale come direzione e fondamento per le strategie cittadine. E ancora, integrare l'area metropolitana nel sistema globale, sviluppare reti di cooperazione internazionale, promuovere imprenditorialità e occupazione, sviluppare il potenziamento innovativo dell'apparato produttivo, creare condizioni favorevoli allo sviluppo di una nuova imprenditorialità, favorire lo sviluppo locale e le politiche attive per il lavoro. Potendo appoggiare le proprie scelte su un processo ricco e articolato di conoscenza del territorio, di partecipazione e di diffusione degli obiettivi e dei processi, i piani devono lavorare non solo in termini di gestione e di proposte dall'interno, ma avendo coscienza di come la città è percepita da chi la abita e dall'esterno, in modo da garantire l'apporto di nuove intelligenze e investire sulla conoscenza, sull'alta formazione, sugli innovatori di domani. E' necessaria una netta personalizzazione del territorio, con altissima specializzazione delle sue potenzialità, per

raggiungere un'indiscutibile riconoscibilità che lo ponga al vertice della competizione globale. Per far questo è necessario regolare la dialettica della conservazione e dell'innovazione, della stabilità e del mutamento. Il confronto tra città, volto ad attrarre sempre maggiori flussi di investimenti e visitatori, si gioca su un duplice equilibrio: tra locale e globale, tra passato e futuro. I piani parlano delle città come territori che hanno ancora grandi potenzialità e investono nel cambiamento per trovare strategie nuove che consentano di competere anche a livello internazionale con gli altri poli urbani di attrazione. Ne ridisegnano, quindi, le mappe, materiali e immateriali: strade, edifici, trasporti, ma anche inclinazioni, vocazioni, competenze della cultura, del turismo, dell'arte, delle istituzioni. In questa complessa operazione affiorano e si evidenziano punti di debolezza e di forza che si sono stratificati nel tessuto territoriale e storico, e che potranno, se adeguatamente indirizzati e sviluppati, diventare opportunità per il futuro. Sono obiettivi complessi che presuppongono un rinnovo non solo dell'apparato legislativo, ma della disciplina e della professione urbanistica, che comportano un lavoro sulla città che non è esclusivo compito del processo di pianificazione, ma che deve coinvolgere gli altri soggetti e gli altri momenti in cui si programma la gestione e lo sviluppo dei territori urbani. Questi temi rappresentano uno degli aspetti più innovativi del piano e caratterizzano gli approcci sperimentali che ricorrono sempre più frequentemente nelle esperienze recenti: a volte solo enunciati, in altri casi affrontati anche se il percorso non è ancora codificato e gli strumenti non sono ancora sufficientemente approfonditi e collaudati.

* Inu Veneto.

Comune di Ravenna

Il percorso del Prg 2003

Fabio Poggioli*

Lur Emilia Romagna 20/2000

Abitanti: 134631

Territorio: 653 kmq

Il piano strutturale è stato approvato nel 2007

Il Documento Preliminare del Prg di Ravenna è stato approvato dalla Conferenza di Pianificazione il 22.5.2003; è seguita l'elaborazione del Piano, adottato il 23.6.2005 e approvato il 27.2.2007. In questo percorso una tappa fondamentale è stata il coinvolgimento della comunità ravennate nella formazione dello strumento, oltre che nelle sedi istituzionali del decentramento, nell'Agenda XXI locale e attraverso l'opportunità indicata dall'art.18 della legge regionale 20/2000 "Accordi con i privati". Nonostante i cinque anni impiegati, Ravenna è stato uno dei primi comuni capoluogo ad adeguarsi pienamente alla legge regionale 20/2000 (UI/212).

Il 4 ottobre è stata presentata pubblicamente una prima bozza del Regolamento Urbanistico Edilizio, nel merito rinvio al contributo del prof. Gianluigi Nigro. L'obbiettivo dell'Amministrazione è quello di adottare il RUE all'inizio del 2008, per arrivare all'approvazione entro lo stesso anno; parallelamente partirà l'iter relativo al Piano Operativo Comunale. Il comune di Ravenna, come molti altri, ha fatto la scelta di procedere a "casca-

ta" nella formazione dell'intera strumentazione urbanistica, prima il PSC e successivamente RUE e POC, questo anche in ragione di un affinamento del "disegno" a cui segue una conformazione "progressiva" riferita al rango, partendo da una conformazione "territoriale" introdotta con il Piano Strutturale e finalizzata a garantire il perseguimento degli obiettivi di carattere generale tipici di questo livello per passare alla definizione propria dei livelli pianificatori successivi che approderanno ad una conformazione della proprietà.

Il tempo impiegato per comporre il nuovo Prg non sarà inferiore ai sei anni, nonostante che la comunità ravennate sia da tempo preparata a questo genere di impegno e l'amministrazione sia particolarmente attrezzata: dal 1971 è costantemente attivo un Ufficio di Piano. Questi tempi probabilmente manterranno Ravenna fra i primi comuni capoluogo ad adeguarsi alla Legge Regionale che ha introdotto la nuova articolazione pianificatoria.

Attualmente è in discussione in Regione un Progetto di legge che interviene sulla legge 20 affrontando una serie di tematiche assolutamente utili oltre che urgenti, ad esempio il rilancio di politiche pubbliche nel settore abitativo. Il testo comprende inoltre una valutazione sullo stato di attuazione della legge, riscontrando un forte ritardo, e propone una serie di correttivi che intervengono su questo versante. Muove in questa direzione la precisazione, rispetto al testo vigente, riguardante l'esigenza di preservare le scelte pianificatorie operate dal PSC da compromissioni, derivanti

da piani superati, durante il percorso di formazione della restante strumentazione che andrà a comporre il Prg. E' questo un chiarimento necessario, così come lo sono tutti quegli interventi finalizzati ad agevolare il processo di aggiornamento della strumentazione urbanistica e ad evitare il dilatarsi di periodi transitori, in cui sono ammesse varianti ai Piani secondo le disposizioni previgenti, che hanno rafforzato la consuetudine della deroga al PRG. Un lasso di tempo di oltre sei anni intercorso fra il momento in cui una comunità condivide una visione di assetto del suo territorio e il momento in cui questo disegno produce effetti concreti alimenta la sfiducia nella pianificazione, anche in comunità che da sempre vi hanno creduto. E questo non riguarda, o comunque non solamente, la richiesta di "dinamismo" che spesso invoca il mondo dell'impresa, ma piuttosto l'esigenza di procedere nella surroga di strumenti superati con l'attuazione di nuovi scenari.

* Assessore all'Urbanistica del Comune di Ravenna.

Principi e ingredienti del Rue

Gianluigi Nigro*

Lur Emilia Romagna 20/2000
abitanti 134631
territorio 653 kmq
il piano strutturale è stato approvato nel 2007

Il Prg 2003 di Ravenna, il cui il Psc è stato approvato nel 2007, è definito piano della “valorizzazione consapevole e sostenibile delle qualità locali per l’affermazione di Ravenna nelle reti globali”. Come dire che il futuro e lo sviluppo, sono strettamente legati alla qualità urbana e territoriale che Ravenna sa e saprà sempre più esprimere. I principi di riferimento assunti nelle scelte di Psc sono: la sostenibilità ambientale e sociale; la qualità urbana; l’operatività del piano; la trasparenza e la equità; la partecipazione.. Quali di questi principi sono significativi anche per il Rue e come il Rue tende a dare corpo tecnico a questi principi?

Il Rue di Ravenna si muove all’interno di un preciso telaio di scelte localizzate, funzionali e normative individuate dal Psc. In particolare si occupa di regolare le trasformazioni diffuse, di entità relativamente modeste, dell’insediato sostanzialmente esistente; trasformazioni che, appunto per queste caratteristiche, sono assentibili tramite modalità dirette. Tenuto conto dell’oggetto del Rue, i principi di riferimento più significativi, sono quelli della sostenibilità ambientale, della qualità urbana ed edilizia, dell’equità. In effetti si tratta dei principi il cui rispetto richiede particolari definizioni dei contenuti tecnici di un piano come il Rue.

Vale la pena soffermare l’attenzione sui seguenti contenuti tecnici che danno corpo ai predetti principi:

a) l’articolazione del territorio in componenti raggruppate nelle grandi famiglie degli Spazi e dei Sistemi; b) la costruzione della normativa urbanistica utilizzando parametri urbanistici ed edilizi accuratamente definiti (grandezze, indici, etc.),

facendo ricorso ad una attenta e mirata classificazione delle destinazioni d’uso; riconoscendo diritti edificatori equi (indice medio di isolato), suggerendo ed imponendo buone pratiche in materia ambientale sia ecologica che paesaggistica, etc.; c) l’introduzione di una normativa di tipo generale (non riferita cioè a singole componenti) volta alla diffusione di comportamenti virtuosi in materia di parcheggi e di produzione di energia da fonti rinnovabili nonché l’introduzione di una normativa volta a perseguire la qualità (funzionale, fruitiva, morfologica, simbolica, etc.) di luoghi urbani significativi (obiettivi di qualità); d) il ricorso a procedure a sostegno della progettazione di qualità (attuazione diretta condizionata, progetto unitario, studio di compatibilità ambientale, etc.);

e) la revisione del Rec (Regolamento urbanistico comunale) vigente riordinandolo in funzione della struttura generale del Rue, con variazioni conseguenti al recepimento di normative sovraordinate o alla volontà di caratterizzare maggiormente le regole in funzione del perseguimento di sempre maggiore qualità ambientale ed edilizia.

L’articolazione del territorio in Spazi e Sistemi e relative componenti, peraltro già introdotta nel Psc, non è nient’altro che una nuova forma di zonizzazione, che sostituisce la precedente ispirata alle zone omogenee del decreto sugli standard, individuata allo scopo di restituire, nell’impostazione del piano, la lettura, l’interpretazione e la valutazione dello stato del territorio, nonché di esplicitare le intenzionalità progettuali del piano. La ricchezza dell’articolazione (v. legende del piano e struttura della normativa) è testimonianza della volontà di prendere atto della diversità delle situazioni per poterne individuare meglio esigenze e possibili dinamiche e dunque per costruire disposizioni di piano più mirate e pertinenti, proprio riguardo agli aspetti attraverso i quali passa il rispetto dei principi ispiratori già richiamati.

Il Rue, all’interno della forma-piano

già impostata dal Psc (*Spazi: naturalistico, rurale, urbano, portuale; Sistemi: paesaggistico-ambientale, mobilità ed infrastrutture, dotazioni territoriali*), opera, in ossequio alle definizioni, finalità e prestazioni stabilite dal Psc per ogni Spazio e Sistema, le articolazioni necessarie a consentire precisazioni normative ed operative sempre più attente alle differenze virtuose, evitando così il rischio di banalizzare la realtà e di costruire discipline a contenuto generico. In proposito qui si richiama ad esempio l’articolazione delle componenti dello Spazio urbano che ha comportato la estrapolazione, dalla Città consolidata individuata dal Psc, di una parte, denominata nel Rue Città a conservazione morfologica, bisognosa di una disciplina più specifica di quella della Città consolidata. Sempre nello Spazio urbano si richiama l’introduzione di alcune componenti finalizzate alla qualificazione funzionale e ambientale della città come gli Assi da riqualificare e Assi verdi strutturanti. Ancora, sempre ad esempio, si richiama l’introduzione dei Contesti paesaggistici locali tra le componenti del Sistema paesaggistico ambientale con l’obiettivo di fornire riferimenti utili all’inserimento paesaggistico delle trasformazioni.

Grande attenzione è stata dedicata (v. Parte seconda, Titolo I delle NTA del Rue) alla messa a punto degli ingredienti con i quali è costruita la normativa, con particolare riferimento alla definizione dei parametri urbanistici ed edilizi.

I parametri urbanistici sono costituiti da *grandezze* ed *indici*. Il Rue introduce, accanto alle grandezze tradizionali (superficie territoriale, superficie fondiaria, superficie coperta, etc.) delle quali peraltro si forniscono nuove ed aggiornate definizioni, alcune nuove grandezze, come ad esempio: *la superficie permeabile, il carico urbanistico, l’area di concentrazione dei diritti edificatori*, etc.. Analogamente vengono introdotti nuovi indici come ad esempio: *l’indice di permeabilità, la densità arborea e la densità arbustiva, la dimensione media delle unità*

immobiliari abitative di una unità edilizia, etc. Come è evidente si tratta di parametri utili alla definizione di una disciplina più attenta alla sostenibilità ed alla qualità urbana. Com'è noto, gran parte della qualità urbana e della sostenibilità ambientale dipende anche dalla quantità e dal mix delle funzioni presenti nelle città e nelle singole parti della città. In effetti la rarefazione o la concentrazione della presenza delle funzioni e dei relativi modi organizzativi incide moltissimo sia sull'efficienza dell'insediamento e del territorio alle diverse scale, sia sugli aspetti fruitivi che su quelli ambientali e paesaggistici. Il Rue presenta in proposito accurate classificazioni degli usi degli edifici e delle aree attrezzate nonché, per lo Spazio rurale e lo Spazio naturalistico, le classificazioni sia degli usi non edificatori del suolo, sia degli impianti. Va sottolineata in particolare l'attenzione che è stata dedicata alla definizione degli usi commerciali e di quelli relativi alla ricettività turistica: due aspetti rilevanti per la qualità urbana di Ravenna. Mentre, per quando riguarda lo Spazio naturalistico e quello rurale, va sottolineato come l'attenzione all'ecologia ed al paesaggio abbia suggerito la regolamentazione anche degli usi non agricoli che, pur non comportando l'edificazione, introducono sul territorio elementi che interferiscono pesantemente con le reti della natura e con gli assetti paesaggistici. Anche nel campo della classificazione delle categorie di intervento il Rue introduce elementi innovativi, sotto un duplice aspetto. Ciò innanzitutto precisando il contenuto, in coerenza con le disposizioni di legge, delle categorie di intervento urbanistico-edilizio (come, ad esempio, specificando il contenuto della nuova costruzione, dell'ampliamento laterale, della sopraelevazione, della demolizione senza o con ricostruzione) nonché integrandole con nuove categorie come i *significativi movimenti di terra, il recupero e risanamento delle aree libere*; in secondo luogo affiancando alle categorie di intervento urbanistico-edilizio, alcu-

ne categorie di intervento ambientale (*Risanamento ambientale, Ripristino ambientale-naturalistico, Restauro ambientale, Mitigazione di impatto ambientale, Valorizzazione ambientale, Miglioramento bio-energetico*).

Particolarmente significativa per la promozione di comportamenti virtuosi ai fini della qualità urbana è l'introduzione, nella Parte seconda, Titolo I, Capo 6° *Riferimenti per la gestione*, di una normativa avente ad oggetto, oltre la regolamentazione delle tradizionali opere di urbanizzazione, dei parcheggi privati e dei parcheggi privati di uso pubblico in riferimento alle destinazioni, alla tipologia ed alla localizzazione degli interventi, anche la regolamentazione dell'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili con l'intento di curare l'ambiente sotto il profilo del bilancio energetico, senza peraltro rischiare di penalizzarlo sotto il profilo paesaggistico (fotovoltaico) ovvero dell'inquinamento (biomassa).

L'introduzione degli *Obiettivi di qualità* funzionale, morfologica, simbolica per determinate località, costituisce elemento di forte innovazione per la diffusione di comportamenti volti a favorire la qualità urbana, nella misura in cui prevedono il coinvolgimento dei privati nelle operazioni di trasformazione; ciò all'interno di procedure in grado comunque di garantire equità e trasparenza.

Per quanto attiene poi la qualità urbana ed ambientale da perseguirsi attraverso un più attento processo di progettazione, il Rue specifica la *modalità diretta condizionata* prevista dal Psc associandola al *Progetto unitario*, prevedendone l'applicazione nei casi in cui sia necessaria una più attenta ricerca di soluzioni progettuali che assicurino la qualità dell'intervento rispetto al contesto, sia dal punto di vista morfologico che funzionale. Inoltre il Rue introduce lo *Studio di compatibilità ambientale* per particolari interventi non già sottoposti a procedure di compatibilità ambientale da norma-

tive sovraordinate. Infine fa parte degli elaborati del Rue la *Guida all'inserimento degli interventi nel paesaggio* che costituisce un ausilio per la definizione dei contenuti paesaggistici dei progetti di trasformazione promossi dal Rue stesso.

L'insieme delle innovazioni fin qui descritte trovano completa espressione, quanto alla loro dimensione edilizia, nella Terza Parte-*Edilizia* delle NTA che, come detto, costituisce una revisione organica e integrata del REC in vigore.

Un'ultima considerazione riguarda la questione della "semplificazione" normativa, laddove per semplificazione va intesa la chiarezza e la comunicabilità delle norme. Il Rue, nonostante la sua ricchezza di contenuti e la sua complessità, presenta una fondamentale capacità comunicativa, legata al fatto che la sua forma-piano, il suo linguaggio grafico e di testo è in coerente continuità con il Psc. L'elaborazione grafica ed in particolare la struttura delle legende degli elaborati, è strettamente correlata alla struttura dell'apparato normativo, talché è relativamente facile cogliere lo scenario nel suo insieme (forma del piano: Spazi e Sistemi) e ritrovare il contenuto specifico di interesse dell'utente. Va infatti considerato che il piano e relative norme non sono lette come un romanzo, piuttosto come un'enciclopedia nella quale si ricerca l'argomento che interessa, che si vuole trattato con chiarezza e soprattutto in modo esaustivo. Quindi la "semplificazione" o, meglio, la "chiarezza", non sono testimoniate dalla "dimensione" dei grafici e dei testi, ma dalla possibilità di trovarvi con semplicità e chiarezza, tutto ciò di cui deve essere a conoscenza il cittadino. Sotto questo profilo il Prg 2003, e cioè sia il Psc che il Rue, anche grazie all'informatica, hanno di gran lunga migliorato le condizioni precedenti.

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

Comune della Spezia

Daniele Virgilio*

Lur Liguria 36/97
territorio 51,5 kmq
abitanti 91391
il piano strutturale è stato approvato
nel giugno 2003

Entrato in vigore nel giugno 2003, il piano urbanistico della Spezia¹ è il frutto dell'intreccio e dell'integrazione di due distinti sguardi disciplinari: un approccio che possiamo definire storico-morfogenetico, declinato in una articolata decifrazione e disciplina delle forme e dei caratteri storici della città esistente, con particolare attenzione alle plurali manifestazioni della periferia del dopoguerra, e una visione riformista, tesa a comporre in una strategia di sostenibilità lo scenario della trasformazione urbana locale.

L'elaborazione del piano accompagna l'avvio di un lento processo di rigenerazione della città, giunta alle soglie degli anni '90, dopo un lungo periodo storico dominato dalla presenza militare ed industriale, in una condizione di precarietà occupazionale, di declino e invecchiamento demografico e di pervasiva minaccia ambientale, determinata dalla crisi dell'industria e dal concomitante esaurimento del ruolo partecipativo dello Stato. La fine della crescita urbana e l'avvio della stagione della trasformazione – nell'ambito di una generale evoluzione disciplinare e legislativa – concorrono ad individuare alcune prioritarie questioni strategiche: la riqualificazione della città esistente, la trasformazione e rigenerazione ecologica dei territori già occupati dagli spazi della produzione e dismessi, la

ridefinizione della linea di costa, il rapporto con le risorse paesistico-ambientali e il ruolo delle aree extraurbane.

Struttura del piano: la città esistente

Seguendo la codificazione degli elementi strutturali del piano operata dalla Lr 36/97, il territorio urbano viene suddiviso in ambiti di conservazione, ambiti di riqualificazione, distretti di trasformazione. Vengono individuate, nell'area extraurbana, le aree di produzione agricola, i territori di presidio ambientale, i territori non insediabili. Per la città esistente il piano opera secondo una duplice prospettiva metodologica: estendendo, da un lato, i confini concettuali e identificativi della *città storica*, operando cioè in modo inclusivo nei confronti di parti urbane tradizionalmente immerse nel territorio periferico della città, facendo affiorare i connotati, le morfologie e le regole insediative di tessuti in grado di esprimere un valore storico e un ruolo di centralità locale. Esplorando, dall'altro, l'ipotesi di un nuovo statuto interpretativo delle forme della città di recente formazione, dagli episodi meglio identificabili e figurativamente definiti dell'edilizia pubblica del dopoguerra alle frange disperse della città contemporanea, evidenziandone le morfologie molteplici, proponendone una definizione normativa sulla base dell'identificazione selettiva dei diversi gradi di strutturazione e di omogeneità, attraverso la lettura degli impianti insediativi e lottizzativi e delle connotazioni

tipomorfologiche e ambientali. Il primo approccio sottende, a livello strategico, uno scenario policentrico come base per le politiche e gli interventi di riqualificazione e per il rafforzamento identitario delle periferie; il secondo, ad un livello operativo e regolativo, individua una disciplina degli ambiti di riqualificazione attenta ai caratteri fisici, morfotipologici, della qualità insediativa e degli spazi aperti che si declina in due distinte modalità normative: per la gestione degli interventi più complessi di ricomposizione urbana puntuale di vuoti e per la riconfigurazione di aree dismesse di dimensione medio-piccola attraverso schede di orientamento progettuale con valore prefigurativo e di indirizzo, schematiche e flessibili, destinate a disciplinare l'organizzazione del costruito, della viabilità, degli spazi pubblici, delle reti verdi e di connessione pedonale; per la disciplina delle nuove costruzioni ad intervento diretto interne al connettivo, avvalendosi di *tipologie obiettivo* definite induttivamente sulla base della puntuale ricognizione e della sintesi interpretativa dei caratteri ricorrenti dell'edilizia recente, assumendo in particolare a riferimento i valori modali, per ciascun tessuto edilizio, delle diversificate tipologie presenti e dei relativi caratteri dimensionali, utilizzandoli come modelli regolativi per perseguire l'omogeneità dei nuovi interventi con l'esistente². Alla disciplina edilizia è affiancata una regolazione ecologica codificata essenzialmente in indici di permeabilità e di

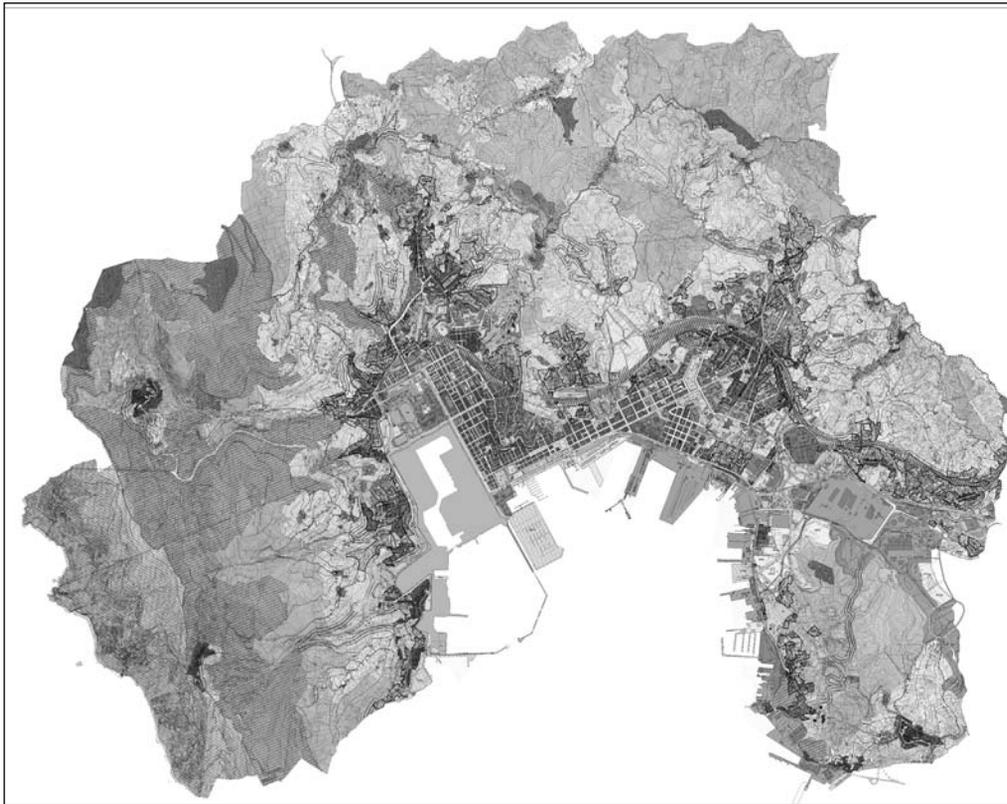


Figura 1 - Il Piano Urbanistico Comunale della Spezia

densità arborea ed arbustiva per le aree libere pertinenziali.

La trasformazione

I contenuti e il metodo per la disciplina della trasformazione vengono anticipati nel contesto di tre piani d'area che preludono all'impianto strategico del Puc³. I temi della trasformazione iscritti nella struttura della città si identificano nella ricucitura di aree di margine e interstiziali della trama urbana *non finita*; nella realizzazione delle nuove attrezzature urbane nei vuoti lasciati dall'esaurimento della prima industrializzazione; nella rigenerazione di alcune aree produttive periferiche. L'articolazione dei suoli che compongono i distretti di trasformazione viene definita innanzitutto sulla base della caratterizzazione funzionale: i distretti integrati, finalizzati a ricostituire una dimensione di urbanità in aree allo scarto, sono destinati a funzioni miste abitative, terziarie, commerciali con l'obiettivo di una riconnessione con i tessuti circostanti; i distretti per attrezzature urbane sono orientati a completare il sistema dei

grandi servizi integrandoli con funzioni centralizzanti; i distretti per attività produttive vengono previsti per rinnovare il patrimonio di aree a destinazione artigianale e industriale con l'obiettivo contestuale di una riconversione di spazi occupati da attività a forte incompatibilità ambientale. La disciplina perequativa dei distretti di trasformazione individua indici ed aree di cessione compensativa calibrati in modo da conseguire un sostanziale recupero di fabbisogno pregresso di aree pubbliche nell'ambito della città esistente. Oltre all'applicazione dei principi perequativi, il piano indirizza la trasformazione all'integrazione funzionale, prevedendo in massima parte composizioni flessibili di usi misti e una componente stabile di residenza e commercio; alla coerenza morfologica, disciplinando ogni distretto secondo indicazioni di impianto strutturale che individuano essenzialmente la separazione tra spazi di concentrazione edificatoria e spazi di cessione; alla coerenza rispetto al progetto più generale di rigenerazione ecologica della città, fornendo specifici parametri e indirizzi per ogni trasformazione (indici di per-

meabilità dei suoli, corridoi bioclimatici, fasce di mitigazione); alla coerenza rispetto al disegno degli spazi pubblici, stabilendo indicazioni progettuali (spazi pubblici, reti pedonali, ecc.). La disciplina qualitativa viene pertanto articolata secondo regole urbanistiche, progettuali e ambientali ed esplicitata, in omologia con quanto previsto per le aree di ricomposizione urbana degli ambiti di riqualificazione della città esistente, da schemi di impianto urbanistico ambientale ed ecologico, in cui alla normativa riguardante le componenti parametriche viene associata una schematizzazione del modello di insediamento, rappresentata evidenziando le superfici edificabili, gli spazi per il verde ecologico, le aree della vera e propria cessione compensativa. Nel caso della trasformazione, che coinvolge in gran parte aree più estese di quelle delle ricomposizioni interne agli ambiti di riqualificazione, la rappresentazione dello schema non assume un vero e proprio ruolo prefigurativo, non allude cioè a possibili declinazioni morfotipologiche del costruito (che pure vengono disciplinate dalla norma) ma si limita più sinteticamente a tracciare, con una trama più dilatata, la distinzione strutturale tra spazi privati a pertinenza dell'edificazione e spazi aperti pubblici.

La disciplina delle aree extraurbane

Secondo le indicazioni della legislazione regionale, vengono individuati dal piano aree di produzione agricola, territori di presidio ambientale, territori non insediabili. L'articolazione regionale della zonizzazione nasce dalla necessità di diversificare la disciplina delle aree extraurbane in modo coerente con le condizioni ambientali e paesistiche, identificando quelle destinate all'effettiva produzione agricola rispetto a quelle interessate da processi di degrado e di rinaturalizzazione e a quelle che, per condizioni morfologiche, ecologiche, paesistico ambientali ed archeologiche, non sono insediabili. L'insediabilità di funzioni residenziali prevista dalla legge regionale, pur condizionata dal legame convenzionale con la coltivazione e il presidio dei suoli, nella declinazione normativa e

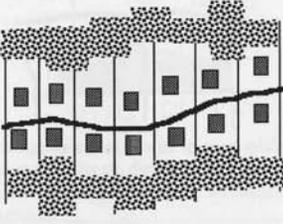
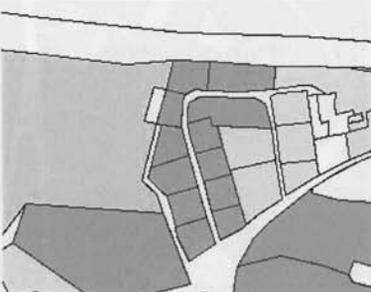
TIPOLOGIA URBANA: AMBITI	
ASSETTO MORFOLOGICO	ASSETTO TIPOLOGICO-AMBIENTALE
 <p>- ordinato: individua parti della città diffusa riconoscibili per una modalità insediativa caratterizzata dalla organizzazione "spontanea" (in assenza, cioè, di uno strumento urbanistico di dettaglio unitario) di elementi in forma ripetitiva: insediamenti periferici a villino cadenzati con regolarità di rapporto tra edificio, spazio aperto e strada, successione di edificazione moderna aperta a costituire un fronte stradale unitario, ecc.</p>	<p>omogeneo</p> <p>Presenza di costanti tipomorfologiche e funzionali che determinano un'immagine ordinata dello spazio urbano, articolata per singolarità ripetute di organismi architettonici.</p>  
	<p>disomogeneo</p> <p>Diversificazioni morfologiche degli organismi edilizi in presenza di destinazioni d'uso differenti ma compatibili con la residenza: sezioni stradali non proporzionate con le altezze degli edifici, volumi artigianali e/o commerciali frammati alla residenza, presenza di edifici fuori scala con tipologie non omogenee rispetto al contesto.</p>  
	<p>eterogeneo</p> <p>presenza di diversità tipologiche, architettoniche e funzionali sia interne all'ambito che rispetto al contesto: coesistenza di edifici residenziali ed industriali con densità eterogenee, vuoti urbani, ecc.</p>  

Figura 2 - Descrizione fondativa: le analisi della morfologia urbana negli ambiti di riqualificazione periferici

nell'applicazione del piano traduce, di fatto, le aree extraurbane in aree periurbane edificabili a carattere sparso. Una recente variante al piano⁴ ha drasticamente ridotto e condizionato l'edificabilità a scopo residenziale delle aree extraurbane, spostando la disciplina verso il recupero dell'edificato esistente a scopo turistico sostenibile, sviluppando modalità di perequazione ambientale che associano in forma convenzionata potenzialità di ampliamento di manufatti edilizi esistenti prossimi alla rete della sentieristica collinare a prestazioni di coltivazione dei suoli e di manutenzione dei percorsi. Dal rischio di una applicazione riduttiva dei principi della legge regionale, fondata su un'identificazione automatica e basata su criteri puramente quantitativi tra coltivazione di aree e diritto all'edificazione residenziale - equiparatrice nella sostanza dei suoli extraurbani ad aree di edificazio-

ne dispersa - si è tentato così un passaggio progressivo verso processi di riterritorializzazione e sviluppo locale delle aree rurali di margine concentrati sul recupero dell'esistente e sull'insediamento di attività sostenibili.

Il rapporto con la legge regionale

L'esperienza del piano spezzino ha permesso di evidenziare alcuni elementi di valutazione rispetto alla forma di piano prefigurata dalla legge regionale. La mancata demarcazione tra livelli di piano, strutturale ed operativo, in favore di una distinzione prevalentemente procedimentale tra la fase del progetto preliminare e quella del progetto definitivo sembra costituire il principale punto di riflessione. Nel caso della Spezia è stata proposta un'interpretazione del preliminare come momento di definizione delle priorità strategiche, degli obiettivi

essenziali e dei principali temi progettuali oltre che di composizione delle invarianti territoriali ed ambientali che, se non ha avuto l'esito di definire un vero e proprio masterplan programmatico istituzionalizzato in un piano strutturale, ha certamente contribuito a distinguere, soprattutto nella fase di gestione e di implementazione del piano, le preminenti questioni di indirizzo strategico da quelle della disciplina generalizzata, conformativa e dettagliata del territorio, esplicitata nella fase del progetto definitivo⁵. Questa distinzione ha guidato la definizione di alcune flessibilità interne alla normativa di piano (compatibili con i termini di modificabilità sanciti dalla legge regionale⁶) in particolare nelle modalità di attuazione per sub-comparti e nelle indicazioni morfotipologiche delle aree guidate da schede progettuali, nella disciplina edilizia degli ambiti di conservazione,

nella destinazione e nella attuazione di nuovi servizi pubblici e nuove infrastrutture, che tenessero conto della necessaria adattività e modificabilità delle previsioni più "operative" come degli aspetti regolativi ad esse connessi, nel rispetto dell'intelaiatura complessiva del piano. La non completa distinguibilità in due livelli (strutturale ed operativo) ha in parte spostato sulla flessibilità interna alle norme la necessità di definire, per quanto possibile, la modificabilità del piano sulla base di diversi livelli di operatività implicitamente iscritti nell'unico disegno del progetto definitivo. Lo sviluppo dell'esperienza spezzina, anche alla luce della riforma nazionale, sembra dunque rendere determinante sviluppare la riflessione nella direzione di una più esplicita articolazione dei livelli e di una loro

più diretta correlazione con i diversi gradi di modificabilità del piano nel tempo.

*Architetto, Ufficio del piano urbanistico. Comune della Spezia.

Note

1. Il Piano Urbanistico Comunale della Spezia è stato redatto con la consulenza generale di Luciano Pontuale e di Federico Oliva.
2. L'analisi morfologica che viene formulata nell'ambito della descrizione fondativa del piano per la periferia contemporanea, in cui si riconoscono complesse articolazioni derivanti dall'intreccio della forma dello spazio urbano e delle tipologie edilizio-architettoniche, è finalizzata a declinare una disciplina morfotopologica ordinatoria, diretta ad accrescere il livello di omogeneità e di integrazione nelle parti urbane formatesi frammentariamente, permettendo di riconoscere, allo stesso tempo, le diverse caratterizzazioni formali dei tessuti come differenze e specificità storico-evolutive dotate di significato identitario.
3. Questi, adottati prima del PUC, vengono pienamente recepiti dallo strumento generale, e si concentrano su tre grandi temi: il nuovo *waterfront*, da realizzare con prevalenti funzioni turistiche, terziario-commerciali e per servizi attraverso il recupero di un bacino portuale collocato in posizione centrale rispetto

all'impianto urbano nel contesto di un ridisegno complessivo della linea di costa; la riconfigurazione di un'estesa area industriale dismessa, occupata da una raffineria, anch'essa in posizione baricentrica; la rigenerazione di un'ampia area retroportuale periferica attraverso la riconversione da spazi di movimentazione a distretto nautico diportistico e la sua compatibilizzazione con i tessuti residenziali limitrofi.

4. Adottata con Del. C.C. n.29 del 5/12/2005

5. E' importante sottolineare che la procedura prevista dalla legge regionale sviluppa in due fasi un unico strumento, e che pertanto il progetto preliminare non può efficacemente mantenere una validità indipendente (che avrebbe potuto concorrere ad individuarne un ruolo di piano "strutturale", come implicito nell'impostazione del PUC della Spezia), ma viene completamente "assorbito" nel progetto definitivo.

6. La legge regionale 36/97 individua tre distinte categorie di modifiche che possono essere apportate ad un PUC, con livelli crescenti di complessità procedurale: a) "aggiornamento", riferito, in estrema sintesi, ai mutamenti di tipologia dei servizi e agli assestamenti del piano definiti in via residuale rispetto agli altri tipi di modifica; b) "variazione", riferita alle modificazioni al sistema delle infrastrutture e dei servizi pubblici, alle modifiche concernenti i distretti di trasformazione e a quelle aventi incidenza sulle indicazioni della disciplina paesistica di livello puntuale; c) "revisione", assimilabile a una vera e propria variante integrale.

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

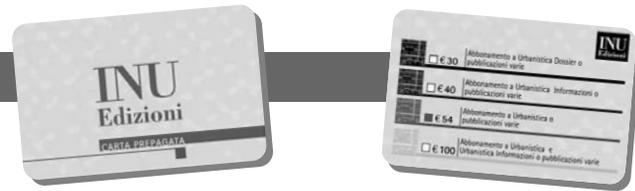
INU Edizioni Card, Gold

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, 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



Spett.le INU Edizioni,

Desidero acquistare regalare n. Card.

NOME COGNOME

DESTINATARIO DEL REGALO

INDIRIZZO

E-MAIL..... TELEFONO

Sceglilo la Card

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

Desidero sottoscrivere l'abbonamento incluso

Desidero acquistare i volumi:

.....

Firma Data

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



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

Comune di Barcellona Pozzo di Gotto (Me)

Giuseppe Gangemi*

Lur Sicilia Ddl 1048/2005
territorio 58,9 kmq
abitanti 41258
il piano regolatore generale è stato
approvato nell'aprile 2007

La revisione del Prg del 1979 è motivata sia dall'aggiornamento delle previsioni urbanistiche, sia dalla decadenza prima decennale, oggi quinquennale, degli effetti giuridici dei vincoli su beni pre-determinati e subordinati all'esproprio. Tra i motivi principali della revisione va ricordato il nuovo tracciato ferroviario a valle del precedente, la cui variante urbanistica coinvolgeva situazioni territoriali di nuovo assetto che, per quanto adottate dal Comune, non furono condive dalla Regione. Il progetto di Prg viene consegnato nel 2002 e adottato nel 2003; pubblicato nel 2004, ha ricevuto 1.296 osservazioni dai cittadini. E' stato approvato in via definitiva dalla Regione con Decreto n.106

dell'8.02.2007, pubblicato il 27.04.2007. Nel nuovo Prg la capacità abitativa è dimensionata su 47.000 abitanti per il ventennio, a fronte di una popolazione di 41.569 abitanti al 2001 e quindi con un incremento di circa 5.000 abitanti. Il Comune di Barcellona infatti è uno dei pochi in crescita di tutta la Sicilia. I 47.000 abitanti si distribuiscono su circa 300 ettari, impegnando 227 ettari in meno rispetto al Prg precedente. La previsione di zone C di espansione edilizia è contenuta in 92 ettari, circa 100 ettari in meno rispetto al precedente Prg. A fronte del notevole contenimento di aree edificatorie, si è invece incrementata l'estensione delle aree pubbliche per attrezzature, servizi e parchi (+ 179%), nonché quella destinata alle attività produttive (+103%). Concorre a determinare in prospettiva uno scenario evolutivo di crescita anche il parametro della densità abitativa territoriale pari a 14,89 abitanti

per ettaro nel Prg precedente, che viene ricondotto nel nuovo Prg ad un valore di circa 8 abitanti per ettaro. Il dato è interessante se confrontato ad un deciso contenimento della superficie urbanizzata che si assesta nelle nuove previsioni su valori inferiori a quelli determinati nel piano precedente (1.042 ettari nel Prg precedente, 1.033 nel nuovo Piano).

Inquadramento strutturale e inquadramento strategico.

Le questioni dimensionali affrontate, pur essendo forse le più difficili a risolversi soprattutto per il mantenimento del disegno urbano complessivo, tuttavia non sono le sole a caratterizzare in maniera determinante il nuovo Prg. Vi è una esigenza di pianificazione, per quanto attiene le questioni di metodo, ma anche di teoria generale del Piano, diversa e inedita rispetto al passato, che si caratterizza nella terminologia di *pianificazione strategica* in confronto con una *pianificazione strutturale*, in cui i due tipi di inquadramento territoriale, quello strutturale e quello strategico, stentano a trovare una precisa formalizzazione in quanto nessuna legge nazionale li prevede, né tanto meno nessuna norma urbanistica della Regione siciliana¹, al contrario di quanto invece è accaduto in altre Regioni.

Tuttavia, per quanto possa essere difficile elaborare modelli di pianificazione strutturale e strategica in assenza di specifiche norme in materia, è sembrato di un certo interesse introdurre a Barcellona un tentativo di pianificazio-

Tabella 1 - Quadro dimensionale comparativo della pianificazione 1979-2007

Destinazioni urbanistiche	Zot	Prg 1979		Prg 2007	
		Estensione (ha)	Capacità abitativa	Estensione (ha)	Capacità abitativa
Residenza di centro urbano	A	18,29	4.064	86,01	11.607
	B	312,85	56.668	122,17	23.568
	C	196,8	26.935	91,66	11.825
	Totale centro urb.	527,94	87.667	299,84	47.000
Res. stag./ albergh. Insediamenti produttivi	B ₄ 5 ₆ C ₃ Ft	185,28	8.355	207,16	14.223
	D	81,73	—	166,44	$\Delta=+ 103,65\%$
Standard (art. 3 D.l. 1444/68) Attrezz. generali e parchi (art. 4 D.l. 1444/68)	F	141,16	—	176,75	$\Delta=+ 25,21\%$
	Fg	105,87	—	183,28	$\Delta=+ 73,12\%$
	Fp parchi	83,34	—	562,82	$\Delta=+ 575,33\%$
	Tot. aree pubbl.	330,37	—	922,85	$\Delta=+ 179,34\%$
Superf. urbanizzata (escl. Fp)	ha	1.041,98	—	1.033,47	$\Delta= - 0,82\%$
Densità abitativa territoriale	abitanti/ha	14,89	—	7,98	$\Delta= - 46,39\%$
Sup. urbanizzata/sup terr.	%	17,70%	—	17,55%	$\Delta= - 0,15\%$

ne organizzata secondo queste nuove metodologie, sia pure in modo sperimentale e comunque all'interno del vigente ordinamento urbanistico regionale.

L'inquadramento strutturale e strategico del nuovo Prg di Barcellona costituisce, nel procedimento amministrativo dell'adozione e della approvazione, un atto volontario sia dell'Ente di governo comunale che l'ha adottato, sia dell'Ente di governo regionale che l'ha approvato. L'autonomia dell'Ente locale in tema di pianificazione strategica e strutturale ritrova infatti gli elementi più adatti alle sue ipotesi di sviluppo, o meglio del sistema di sviluppo locale cui appartiene. L'Ente di governo regionale, per la stessa metodologia strategica e strutturale del Piano, incrementa l'efficacia della sua azione negli obiettivi più generali dello sviluppo.

L'inquadramento strutturale del Piano riguarda sostanzialmente le invarianti territoriali, tra cui la struttura fisica (geo-topografica, orografica, idrogeologica, agricolo-forestale, compresi gli elementi di vulnerabilità e di rischio), la struttura demografica, la struttura urbana nei suoi caratteri storico-evolutivi e la struttura della proprietà pubblica e demaniale.

L'inquadramento strategico riguarda l'individuazione degli obiettivi e delle scelte urbanistiche in rapporto alle problematiche derivanti dallo stato di fatto, per cui si impongono le finalità che determinano l'esigenza stessa del nuovo Piano. La strategia del piano, oltre ad elementi di inquadramento sovracomunale, si articola per sistemi e si confronta anche con la programmazione negoziata, quella in atto e quella che potrà essere concertata in determinati ambiti territoriali individuati nel Piano stesso. I sistemi individuati definiscono contestualmente il livello operativo del Piano, e anche la loro gerarchia determina una strategia operativa. Così il primo e più importante è quello denominato *sistema integrato dei parchi territoriali e degli ambiti naturalistici*, il quale coordina le sue previsioni attuative con il *sistema agricolo-ambientale*. Dopo aver definito il quadro strategico delle risorse naturalistico-ambientali, si passa a

quello dei sistemi urbanizzati: *sistema delle attività produttive, sistema delle attività turistiche, sistema delle attrezzature e dei servizi pubblici, sistema residenziale*. Infine il *sistema della mobilità* coordina la continuità strategica tra i vari sistemi e instaura un rapporto di funzionalità integrata con le rispettive scelte di Piano.

L'inquadramento strategico individua inoltre i suoi connotati operativi nella definizione dei programmi e delle fasi di attuazione, nonché nel complessivo apparato delle norme tecniche di attuazione.

**Professore ordinario di Urbanistica presso l'Università degli Studi di Palermo.*

Note

1. In Sicilia le caratteristiche strutturali e strategiche, oltre a quelle operative, sono trattate e previste nel Ddl governativo n. 1048 "Norme per il governo del territorio", approvato dalla Giunta di Governo il 2 Agosto 2005 e depositato in IV Commissione legislativa all'A.R.S. nella scorsa Legislatura. Ma il Ddl, per le sopravvenute elezioni regionali ultime scorse, non è mai approdato nel dibattito dell'Aula parlamentare siciliana.

urbanpromo

città trasformazioni investimenti

2008

Prima edizione
del concorso fotografico

**"ITINERARI IN
TRASFORMAZIONE:
DOCUMENTI PER
URBANPROMO"**

1 febbraio - 30 giugno 2008

INU - Istituto Nazionale di Urbanistica, in collaborazione con Packard Bell, bandisce il primo concorso di fotografia per l'architettura e l'urbanistica aperto agli studenti universitari degli Atenei italiani.

Il concorso, collegato ad Urbanpromo, ha lo scopo di introdurre nella manifestazione, oltre alle formule già consolidate della mostra e dei convegni, una nuova forma di riflessione sulle dinamiche di sviluppo e trasformazione dei luoghi mediante la fotografia.

La partecipazione si concretizza nel coinvolgimento di tutti i giovani interessati che, attraverso degli scatti fotografici, avranno l'opportunità di esprimere un'interpretazione personale riguardo alle multiforimi modificazioni delle città e dei territori. Le sezioni del concorso saranno 5 e rifletteranno alcune tematiche individuate all'interno delle occasioni di dibattito della quarta edizione di Urbanpromo svoltasi a Venezia nel novembre 2007. Gli autori delle fotografie godranno della pubblicazione delle proprie opere in una sezione speciale del sito di Urbanpromo e nelle pagine di "Urbanistica", rivista dell'INU; riceveranno, inoltre, un premio non monetario, offerto da Packard Bell. INU - Istituto Nazionale di Urbanistica, inoltre, pubblicherà l'esito del concorso presso la stampa specializzata e promuoverà la pubblicazione delle immagini premiate.

Il regolamento integrale del concorso è consultabile sulle pagine dei siti
www.urbanpromo.it;
www.packardbell.it; www.inu.it.

Per informazioni concorso fotografico
Valentina Cosmi, Relazioni esterne
Urbanpromo, relazioniesterne@urbit.it,
tel. 051 6486886
Per informazioni stampa
Mila Sichera, Ufficio stampa Urbit,
ufficiostampa@urbit.it, cell. 3396751084

Il Psc federato per i dieci comuni dell'imolese

Moreno Daini*, Mario Piccinini**

Lur Emilia Romagna 20/2000
l'insieme dei comuni riguarda un territorio di 787 kmq
l'insieme dei comuni riguarda una popolazione di 126.000 abitanti
Il piano strutturale è in corso di elaborazione

Il Nuovo Circondario Imolese è un ente locale istituito a seguito della Lr 6/2004, *Riforma del sistema amministrativo regionale e locale*. Il suo territorio comprende dieci Comuni: Borgo Tossignano, Casalfiumanese, Castel Del Rio, Castel Guelfo, Castel San Pietro Terme, Dozza, Fontanelice, Imola, Medicina e Mordano per una superficie complessiva di 787 kmq che comprende zone di pianura, collina e montagna e una popolazione di circa 126 mila abitanti che negli ultimi venti anni ha avuto un incremento del 15%. L'immigrazione, che rappresenta il 5,5% della popolazione, costituisce un fenomeno che ha inciso in maniera determinante sulla stessa struttura sociale. I Comuni rappresentano una delle realtà produttive più rilevanti della regione Emilia Romagna, infatti nel Circondario sono presenti il 10% delle imprese di tutta la provincia di Bologna. Quasi tutti i PRG sono stati approvati fra il 1999 e il 2000. La scelta dei dieci Comuni che compongono il Nuovo Circondario Imolese di elaborare un Psc in forma associata sancisce la volontà di fare del territorio un unico sistema in cui ciascun Comune mantenga le proprie identità individuali e le risorse non vengano sprecate con interventi ripetitivi ma

siano oculatamente impegnate per non gravare con ulteriori oneri sulla collettività.

Il Quadro Conoscitivo

IL Quadro Conoscitivo fotografa un territorio complesso e articolato sul quale, fino ad oggi, nessuno aveva sviluppato analisi e studi di tale completezza. Il territorio è stato valutato nelle sue componenti fisiche e naturali, ma anche antropiche, demografiche e sociali; componenti le cui potenzialità e criticità sono divenute risorse da cui partire per lo sviluppo del piano. Alcuni aspetti interessanti del quadro conoscitivo riguardano la distribuzione della popolazione e le dinamiche demografiche. Sotto il profilo insediativo, a partire dal primo dopoguerra, si manifesta una forte gravitazione della popolazione intorno alla via Emilia con un nuovo centro produttivo e insediativo a Osteria Grande, fino ad allora un centro di ridotte dimensioni, assieme all'espansione del capoluogo di Castel San Pietro che a partire dal 1967 dopo una fase di decremento della popolazione riprende a crescere. A Toscanella di Dozza si accentra il maggiore carico demografico del comune. Complessivamente la popolazione che gravita sui centri della Via Emilia è al 2006 di 75.612 unità su un totale di 125.903 abitanti del Circondario Imolese, pari al 60,5%. Per quanto riguarda le dinamiche demografiche il trend della popolazione residente dei dieci comuni negli ultimi venti anni ha avuto un incremento del 15%, mentre negli ultimi sei anni l'in-

cremento è stato del 4,2% con quasi 6.000 unità.

I servizi

Tutti i comuni dell'imolese, in applicazione dei piani vigenti, hanno concluso la fase di adeguamento dei servizi e hanno realizzato gli standard di legge, in molti casi i servizi realizzati sono ampiamente al di sopra degli standard previsti dalla legge regionale. La maggior parte dei piani vigenti contengono fra gli elaborati, oltre alla contabilità degli standard in essere e previsti, un Piano dei servizi come espressione di un progetto di città pubblica. Alcuni comuni come Dozza, Castel San Pietro Terme, Fontanelice e Mordano hanno individuato spine di servizi o poli dei servizi nei quali risultano integrati gli ambiti destinati all'istruzione, allo sport e al verde attrezzato in modo da evitare la dispersione, favorendone l'uso e migliorando la gestione.

Presupposti del Psc

Il territorio è al centro di profonde trasformazioni economiche, sociali, tecnologiche, istituzionali che stanno generando nuove criticità ambientali, nuovi conflitti sociali, nuove tensioni tra i processi di globalizzazione e le identità locali. Per questo chiede qualità, efficienza, identità e coesione pretendendo dalla pianificazione risposte nuove che siano all'altezza di questa complessità. Non è infatti casuale che le aree più sviluppate d'Europa stiano perseguendo lo sviluppo sostenibile sul piano ambientale, economico, sociale e istituzionale che

si traduce in nuove politiche e in strumenti conoscitivi, tecnologici, organizzativi, formativi e partecipativi. Questo orientamento è testimoniato da atti e scelte precise. Da un lato l'Unione europea con il *Quadro d'azione per lo sviluppo urbano sostenibile*, con lo *Schema di sviluppo dello spazio europeo* e con la *Convenzione europea del paesaggio* ha individuato l'equilibrio territoriale come interesse sovranazionale. Dall'altro le aree europee più sviluppate, che competono direttamente con l'Emilia Romagna, hanno avviato la sperimentazione di nuovi modelli di pianificazione territoriale nei quali l'intercomunalità è l'aspetto fondamentale per coniugare la flessibilità della pianificazione attuativa con regole d'uso delle risorse e del territorio, condivise e orientate verso la sostenibilità strategica e strutturale di lungo periodo. L'obiettivo di questi modelli è articolato

su tre livelli. Il primo è di governare le *criticità ambientali*, che per il territorio dell'imolese sono costituite dal consumo del territorio, dall'inquinamento atmosferico derivante dall'uso dei combustibili fossili e dall'incremento della mobilità e del traffico veicolare, dalla fragilità dell'assetto idrogeologico causata dall'intervento umano, dall'uso dissipativo delle risorse primarie come l'acqua. Il secondo è risolvere le *criticità sociali*, che nelle comunità dell'imolese si chiamano invecchiamento della popolazione, aumento della immigrazione, rischio di impoverimento di parte della popolazione, crescita e differenziazione dei bisogni e delle domande di salute e di servizi. Infine, eliminare le *criticità economiche*, che per il sistema dell'imolese significa strozzature infrastrutturali, difficoltà del settore agricolo, dimensione delle imprese troppo piccola rispetto ai mer-

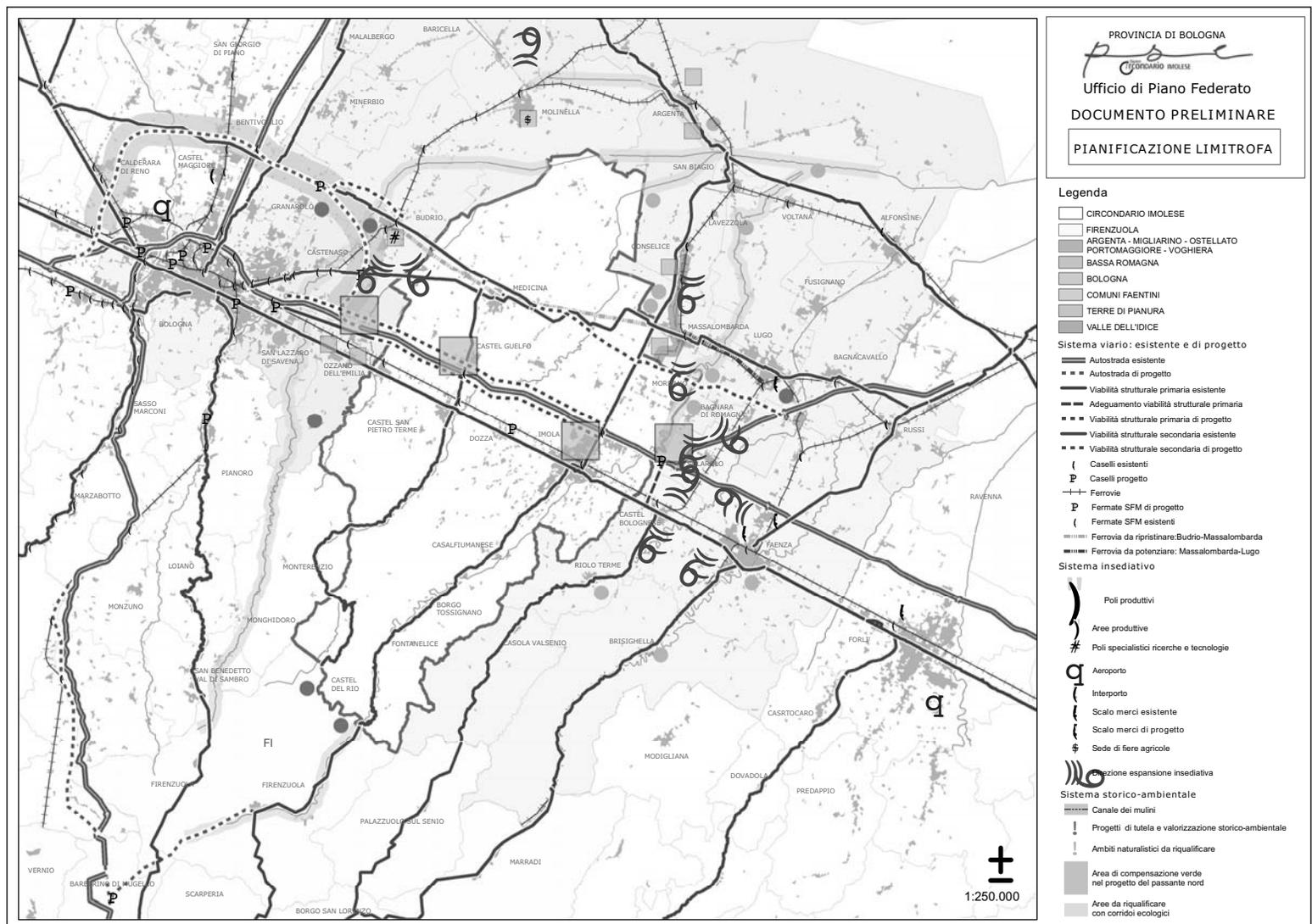
cati internazionali, debolezza dei servizi alle imprese, scarsa offerta di occupazione di qualità per i laureati.

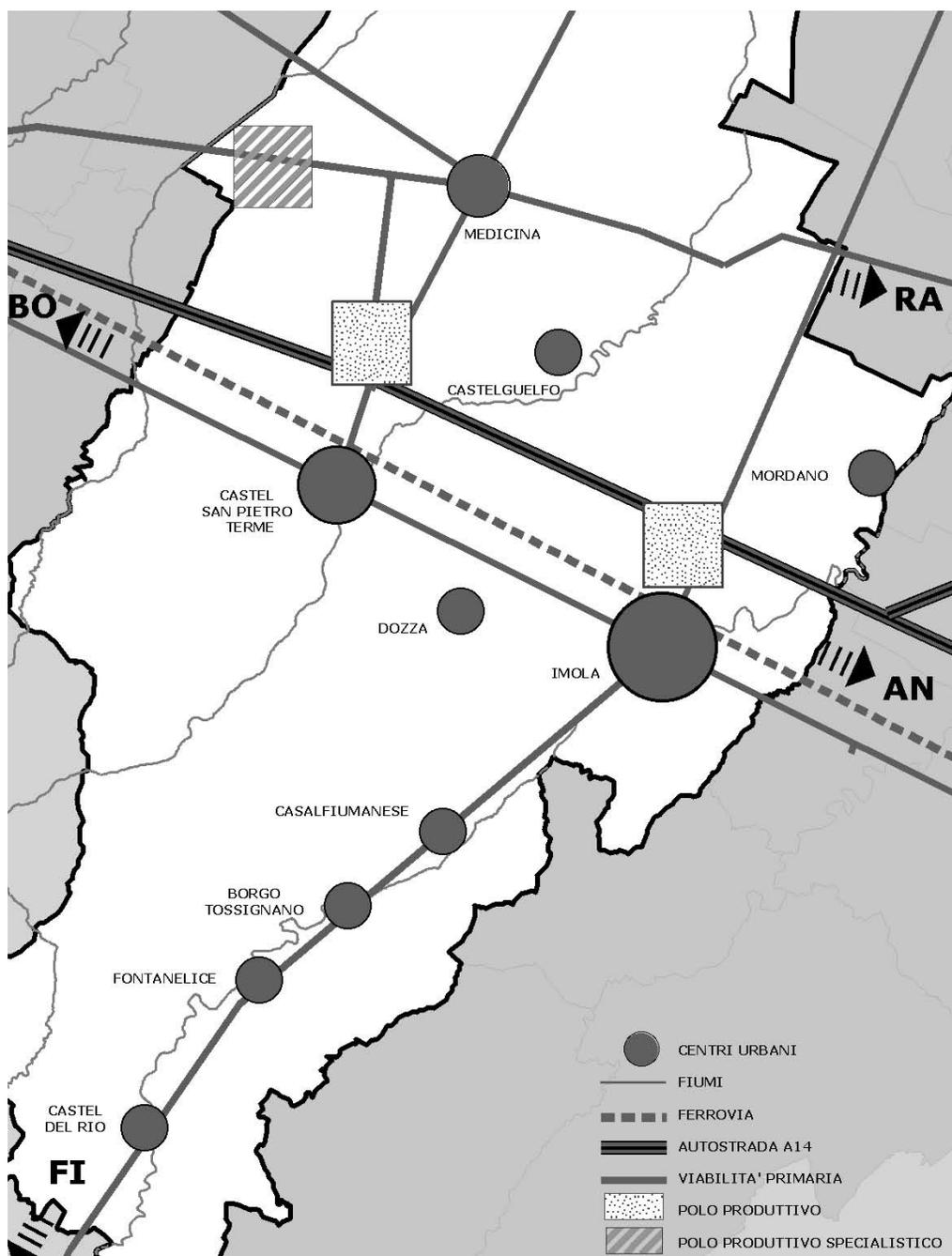
La filosofia e gli obiettivi del Piano Strutturale nel Documento Preliminare

Quali sono allora i caratteri del nuovo Piano strutturale da costruire? Non possiamo naturalmente esimerci dal superare alcune rigidità contenute nella Lr 20/2000.

Primo obiettivo è senz'altro quello di progettare il piano dei dieci comuni non come la somma di tanti piccoli piani ma come uno strumento unico, senza, però, perdere di vista le singole realtà e le loro esigenze e attese. Il Piano strutturale unico consiste, pertanto, nel:

- valorizzare l'identità dei singoli Comuni non solo rispetto alla loro sto-





ria urbanistica, ma anche ai loro caratteri territoriali;

- considerare le sfaccettature dei singoli Comuni, nel loro rapporto attrattivo e compensativo, oltre alla connessione tra questi ultimi e il territorio limitrofo;
- redigere il Piano Strutturale contemporaneamente al Regolamento Urbanistico ed Edilizio unico per i dieci comuni per non creare vuoti urbanistici;
- intervenire con un nuovo concetto di ValSAT, da elaborare prima del compimento delle scelte e non come verifica a posteriori dello sviluppo attraverso

una matrice in cui collocare gli indicatori ambientali, economici e sociali che concorrono a definire le criticità e le opportunità necessarie all'elaborazione della ValSAT stessa.

La metodologia del sistema perequativo da applicare al Piano si differenzia a tre livelli:

- la perequazione territoriale circondariale: le cui scelte hanno ricadute sull'intero territorio dei dieci Comuni;
- la perequazione comunale nel Psc e nel Rue: dove vengono individuate le attrezzature necessarie all'intero Comune;

- la perequazione comunale nel Poc: relativa al trasferimento di potenzialità edificatorie all'interno di un singolo ambito.

Alla base del Documento Preliminare c'è la volontà di intervenire con un dimensionamento realistico e credibile del Piano, avvalendosi anche delle opportunità offerte dagli accordi con i privati previsti dall'art. 18 della Lr 20/2000, in modo da prevedere uno sviluppo caratterizzato dalla ricerca dell'ottimizzazione dell'uso del suolo evitandone lo spreco e perseguendo, assieme alla qualità, il recupero del patrimonio edilizio.

I contenuti nel Documento Preliminare sono articolati, quindi, su diversi obiettivi e azioni. Prima di tutto la necessità di ridurre la dispersione insediativa sul territorio nei nuclei o centri sotto dotati di servizi e contemporaneamente ridurre il consumo di suolo vincolando la possibilità di occupazione del suolo per le nuove espansioni a una specifica analisi della compatibilità ambientale. Aumentare la qualità ambientale del territorio in modo da raggiungere alti livelli in base alle nuove esigenze di vita delle persone e delle cose, anche attraverso una progettazione urbanistica ed edilizia unitari. Tutelare e valorizzare il paesaggio così come percepito dalle popolazioni insediate tenendo conto che la Convenzione Europea indica la necessità di valorizzare l'ambiente in quanto patrimonio collettivo non rinnovabile; questo obiettivo si completa con la tutela e la valorizzazione della presenza umana sul territorio agricolo attraverso il recupero del patrimonio storico/ambientale e di quello dismesso anche a fini residenziali per non occupare altro territorio agricolo. Il piano valorizza le vie glocale e la tecnologia ragionando non solo in termini di servizi localizzati sul territorio., ma anche tenendo conto che esiste il lavoro via internet, via telefono e quello svolto in casa. Esiste l'interattività delle funzioni e delle cose. Comunicazione glocale: comunicazione rivolta a un'utenza globale tenendo conto delle specificità locali di ogni mercato/area culturale. È questo un altro standard con cui si confronterà il Piano. Nello stabilire la suddivisione in ambiti territoriali, il piano tiene conto

di diversi sistemi territoriali e amministrativi: la comunità montana, la fascia pedecollinare e collinare, l'area della via Emilia e gli ambiti di pianura che vanno considerati entità omogenee dove le differenziazioni vanno stemperate nel Psc mantenendone le caratteristiche.

Nell'analisi delle risorse, criticità, domande e opportunità si racconta il territorio circondariale attraverso elaborati conoscitivi, valutativi e propositivi che consentono di attribuire al Documento Preliminare la capacità di configurare da vicino la forma e i contenuti del futuro Psc. Attraverso elaborati sintetici di valutazione degli elementi critici presenti sul territorio, si propone una nuova chiave d'interpretazione del territorio stesso: i sistemi, gli obiettivi, e le strategie poi articolate in azioni nel piano. Si tratta di una metodologia che anticipa gli elementi che costituiranno la futura forma del piano; il territorio circondariale viene così articolato in spazio urbano, spazio rurale, spazio collinare, spazio naturalistico, intersecati da tre sistemi: il sistema insediativo, il sistema ambientale e il sistema infrastrutturale.

Temî strategici

Per ciascun sistema vengono individuate poi le strategie e gli indirizzi che costituiscono, di fatto, il principale oggetto del Documento Preliminare e del Psc.

Alcune di queste strategie sono particolarmente puntuali a cominciare dal sistema infrastrutturale su cui è necessario intervenire in maniera massiccia dal momento che è inadeguato e superato dal tempo. Questo significa ripensare al ruolo della viabilità esistente a cominciare dall'asse della via Emilia che attraversa tre comuni del circondario e ben quattro centri urbani alcuni dei quali inglobati nei centri storici mentre gli altri sono stati aggrediti da ogni lato da case, capannoni, servizi, senza alcuna regola di fondo. Lo stesso ragionamento vale per la via Montanara che, attraversando quattro comuni e altrettanti centri deve essere investita da un nuovo ruolo e un nuovo disegno. Sistema infrastrutturale significa anche intervenire sul trasporto

pubblico locale attraverso l'uso dell'ex tratto ferroviario Massalombarda-Medicina con una bus-via che, in corrispondenza dei centri possa uscire dal percorso dedicato e effettuare una serie di fermate direttamente nell'urbano. Contemporaneamente è necessario intervenire con un sistema intermodale di servizi collegati alle stazioni ferroviarie e alle aree produttive per disincentivare l'uso del mezzo privato. Legato al sistema infrastrutturale è quello insediativo: il Documento Preliminare compie scelte coraggiose attraverso la conferma di due soli poli produttivi: quello di Imola e quello lungo la strada provinciale San Carlo e una nuova specifica area, configurata come un polo tecnologico, destinata ad aziende di ricerca, new technologys e terziario avanzato, rispetto alle attuali 15 aree produttive previste dai singoli Prg.

Il Documento Preliminare rilegge in termini nuovi le zone miste (residenziali e produttive), dal momento che la suddivisione dei quartieri residenziali da quelli di lavoro, dimostra oggi l'insensatezza di tale separazione intervenuta tra le funzioni urbane, separazione che peraltro si continua imperterriti a promuovere. Per invertire questo stato di cose si cercherà di promuovere l'integrazione di funzioni diverse, ma anche l'integrazione sociale, negli interventi di trasformazione e di riqualificazione urbana.

Non meno importanti sono gli interventi sulle periferie anonime che, attraverso interventi non solo strutturali, agiscono sulla qualità non solo dell'abitare ma anche dell'estetica.

Un ulteriore aspetto riguarda il recupero dei fabbricati sparsi abbandonati nel territorio montano e collinare con l'obiettivo del loro recupero finalizzato anche al presidio del territorio stesso.

Il fabbisogno futuro – la previsione al 2019-2024

La previsione di crescita della popolazione residente è stata ipotizzata nell'arco di tempo compreso dal 2006 al 2019 (13 anni) e fino al 2024 (18 anni). Considerata l'approvazione del Piano prevista entro il 2009 i dati sono parametrati a 10 e 15 anni di validità.

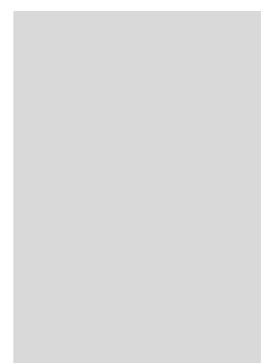
Ai fini delle proiezioni è stato considerato il tasso medio di crescita annua dei singoli comuni nel periodo 2001-2006.

L'incremento di popolazione residente nel circondario al 2024 è di 16.041 abitanti. Castel del Rio e Fontanelice si mantengono sostanzialmente stazionari. Imola avvicina la soglia dei 70.000 abitanti, mentre cresce il peso di Medicina con una ben 5.820 abitanti che la porta ad avere una popolazione di 21.146 individui collocandosi, per peso demografico, vicino a Castel San Pietro che raggiunge i 21.570 abitanti. Questo è sicuramente il dato più eclatante. Se portiamo la proiezione al 2026, su un arco di venti anni, Medicina con 21.793 abitanti supererà quelli di Castel San Pietro (21.741 abitanti). Complessivamente la popolazione del Circondario passerebbe da 125.903 abitanti al 2006 a 137.491 del 2019 e a 141.959 al 2024.

Questi dati mettono in evidenza tre centralità urbane (Imola, Castel San Pietro e Medicina) che struttureranno il territorio del Circondario e sono poste sulle due direttrici principali: lungo la Via Emilia Imola e Castel San Pietro mentre lungo la Strada Provinciale San Carlo Castel San Pietro e Medicina. Lungo queste direttrici, come abbiamo avuto modo di evidenziare sono previsti gli unici poli di sviluppo produttivo. Il grado di approfondimento del Documento Preliminare consente di presentare uno spaccato anticipatore dello stesso Piano Strutturale consentendo di evidenziare le componenti strutturali, gli obiettivi e le conseguenti azioni da attivare e da intraprendere. Il processo non può che concludersi con l'individuazione dei possibili canali finanziari di sostegno per le politiche e per gli interventi, costituendone la parte integrante del Documento Preliminare.

**Dirigente dell'Ufficio di Piano federato del Circondario Imolese.*

***Consulente per il Psc del Circondario Imolese.*



Reggio Emilia. Un piano per la sostenibilità qualità e coesione sociale

Maria Sergio*

Lur Emilia Romagna 20/2000
territorio 231,5 kmq
abitanti 141877

in piano strutturale è in corso di elaborazione

Il 26 ottobre il comune di Reggio Emilia ha aperto il percorso istituzionale che porterà all'adozione del nuovo piano urbanistico prevista entro la fine del 2008. Alle spalle due anni di approfondimenti, tecnici e disciplinari, guidati dalla chiara volontà politico-amministrativa di promuovere e accompagnare una serie di svolte decisive nel governo locale del territorio per ricercare adeguati equilibri ambientali e sociali.

Un territorio al top di molti processi di crescita solidamente collocati nella dimensione globale (l'economia, il sistema educativo e socio-assistenziale sono solo alcuni esempi) e, al contempo, interessato, al pari di molte altre città europee, dai processi tipici di una società complessa e globalizzata, che a Reggio presentano alcune spiccate accentuazioni e svelano sfide e bisogni emergenti con sempre maggior vivacità. Negli ultimi 15 anni la città è cresciuta in misura rilevante. La popolazione, che oggi conta 160.000 abitanti, registra un tasso di crescita di oltre il 18%, di gran lunga superiore alle medie regionali e nazionali: le vicine città di Modena e Parma crescono rispettivamente del 2% e 3%. Reggio aggiunge all'esistente, ogni anno, un piccolo comune di circa 2.000 abitanti, con un incremento medio negli ultimi 5 anni di oltre 1.500 alloggi, molti dei quali

nelle frazioni e, nel 60% dei casi, trattati con interventi diretti. Crescita prevalentemente condizionata da un'ondata migratoria che ha visto raddoppiare le presenze di immigrati regolari: +18.000 di 120 nazionalità diverse, pari all'11,4% dei cittadini.

La fermata in linea dell'alta velocità, con il "parco progetti" dell'architetto Santiago Calatrava e la realizzazione del casello autostradale, disegnano nuove e moderne porte di accesso alla città dentro uno scenario infrastrutturale ammodernato, che oltre ad accorciare le distanze geografiche, persegue una mobilità sostenibile.

L'arrivo recente dell'Università (che nell'ultimo anno attrae a Reggio 5.000 studenti) e con essa la ricerca di un investimento sempre più deciso sul sapere, l'innovazione e i nuovi talenti, rappresenta una delle opportunità più interessanti per indirizzare lo sviluppo verso la qualità e la sostenibilità. Trasformazioni che disegnano volti, luoghi, paesaggi inediti per Reggio e scandiscono ritmi e stili di vita inusuali. Un contesto dove emergono valutazioni e percezioni che si condensano e circolano tra i cittadini, portatori di vari interessi e visioni e che si esprimono attraverso voci diverse che sempre più esplicitano insicurezze, frammentazioni e attese di elevata qualità della vita tra gli abitanti. Forse una fisiologica reazione sociale al cambiamento manifestata attraverso richieste di maggior tutela dell'identità e delle radici di questo territorio.

Si è aperta su queste basi a Reggio una nuova stagione urbanistica che si

affaccia su terreni nuovi passando dalla regolamentazione dei diritti edificatori e dalla ricerca di efficienze funzionali al disegno di città che, dentro i limiti posti dalla natura, tracci occasioni per una socialità più ricca e intensa, per una maggiore fiducia nel futuro, per costruire e vivere una nuova città pubblica in cui riassumere la centralità dei luoghi identitari e per un moderno welfare delle opportunità.

Un contesto complesso e ambivalente che il nuovo piano urbanistico affronta grazie alle aperture e alle innovazioni proposte dalla legge regionale 20 del 2000, senza ricorrere a strumenti settoriali o improvvisati. Il piano regolatore generale (Prg 2001) viene sostituito dai tre strumenti indicati dalla legge regionale: il Piano strutturale comunale (Psc), il Piano operativo comunale (Poc), il Regolamento urbanistico edilizio (Rue). Strumenti organicamente connessi, che articolano la dimensione strategico-strutturale e quella regolamentare con maggiore proprietà rispetto al piano vigente, confinato nella legge del '42 e dunque tradizionale, molto dettagliato, foriero di quelle innumerevoli varianti che hanno appesantito il lavoro di amministratori e urbanisti, se pur all'avanguardia per molte scelte e meccanismi attuativi perequativi.

Il Documento Preliminare al Psc, in quanto strumento di indirizzo strategico e strutturale, coglie appieno lo spirito della legge capovolgendo l'approccio classico del Prg, liberandosi finalmente dai condizionamenti delle rendite di attesa residue, inevitabilmente

favorite da costruzioni su aree inedificate e rilanciando le operazioni di trasformazione e riqualificazione della città già esistente, limitando così l'uso di nuovo territorio agricolo. A questo orientamento si ispirano anche le iniziative di ampio respiro strategico la cui attuazione verrà programmata attraverso i Psc, che dovranno impegnarsi nella traduzione in concreto di questi indirizzi. Il Psc individua così una rete di "poli di eccellenza": sette luoghi significativi che disegnano la città da inventare nell'immagine simbolica e nelle funzioni attraverso la trasformazione dell'esistente, dove far convergere le migliori occasioni per il futuro. Dalle nuove porte di accesso alla città, passando per il polo dell'innovazione, il centro storico, il nuovo campus universitario, il polo della cultura e del lavoro, fino al sistema delle ville ducali a sud, vengono tracciati i capisaldi della struttura del territorio che chiamiamo la *città dei nuovi significati*. Al Rue viene affidata la gestione qualificata dell'esistente attraverso indirizzi specifici definiti dal Psc. La riqualificazione, come ricerca di nuovi equilibri tra città pubblica e privata, è tema centrale degli ambiti urbani che rappresentano la componente più fragile del sistema, vale a dire quelli che maggiormente hanno risentito della crescita della città: la via Emilia, la zona nord, le frazioni, la campagna. Il piano non può in questo caso limitarsi ad agire attraverso la manutenzione qualitativa dell'esistente, ma deve ridisegnare in modo esteso funzioni, contenitori e contenitori e, più in generale, il tessuto connettivo che forma la città pubblica. Si tratta della *città dei significati da ritrovare*. L'insieme di queste operazioni coinvolgono aree di riqualificazione graduale della città esistente pari ai due terzi delle operazioni urbanistiche previste dal PSC. Nel piano vigente le riqualificazioni erano inevitabilmente contenute soltanto in un quinto delle trasformazioni. I suoli inedificati, che rappresentavano i quattro quinti del territorio interessato, cioè l'80%, oggi sono poco più di un terzo, cioè il 33%. La restante città diffusa, densa ormai sia a livello spaziale che funzionale, formatasi attorno ai borghi storici divenuti quartieri, viene definita

la *città dei significati da rigenerare*. Tessuti da ammodernare attraverso azioni leggere di gestione qualitativa dell'esistente senza introdurre destinazioni e volumetrie che aumentino il carico urbanistico e a compromettano la qualità ambientale. A partire da questi orientamenti di fondo il Documento Preliminare al piano articola sei strategie e quindici linee di azione su cui sviluppare il Psc e il Rue, la cui adozione sarà contestuale. Tra queste, prioritaria la risposta alla domanda di casa sociale. Il Psc assume come indirizzo dimensionale residenziale 12.000 alloggi per i prossimi 15 anni, che significa prospettare una produzione media annuale pari a circa 800 alloggi, coraggiosamente dimezzando così i trend registrati di recente. Delle nuove realizzazioni il 20% è destinato a edilizia residenziale sociale. Infine strategia trasversale è quella dell'impronta ecologica degli interventi: tutte le trasformazioni urbanistiche previste dal Psc avranno una superficie permeabile del 70% attrezzata a prato e alberature, avranno, inoltre, l'obbligo di piantare 5 alberi per ogni alloggio, il che significa che le previsioni corrispondono alla piantumazione di nuovi 60.000 alberi su aree private. L'applicazione delle nuove normative di efficienza energetica a tutti i nuovi edifici pubblici e privati e l'incentivo alla trasformazione di quelli esistenti rappresentano ulteriore contributo per l'obiettivo del contenimento di CO₂ indicato dal Protocollo di Kyoto.

**Dirigente del Servizio Pianificazione del Comune di Reggio Emilia*

C.E.U.
council for european urbanism
conseil pour l'urbanisme européen

COUNCIL FOR EUROPEAN URBANISM

The Third International C.E.U. Congress

Climate change and urban design
 Science, Policy, Education and
 Best Practice

14 - 16 September 2008
 Oslo, Norway

Abstracts Due February 1, 2008
 Announcements of Accepted
 Papers March 1, 2008
 Completed Drafts Due
 June 1, 2008

Following successful Congresses in Berlin 2005 and Leeds 2006, the Council for European Urbanism will hold its third international congress in Oslo, Norway from the 14th to 16th September 2008. The central theme of the congress will be Climate Change and Urban Design. Papers are invited on the consequences of the climate change agenda for urban development internationally. We will explore practical solutions to reduce climate gas emissions from urban settlements and transportation. The congress will be for planners, architects, government officials, social scientists, ecologists, developers, local community activists, and all other development stakeholders who feel a responsibility to contribute to more sustainable urban development. We invite authors involved in urban development and sustainability from all parts of the world to submit paper proposals with abstracts by February 1, 2008. Announcements of accepted proposals will be on March 1, 2008, Completed drafts of papers will be due by June 1, 2008.

Themes Within the Topic

We welcome your papers on one of the six themes below. Where necessary, a paper may combine two or more themes.

- *theme one:* Climate Change and Urban Morphology
- *theme two:* Climate Change and Best Practice in Urban Design
- *theme three:* Climate Change, Urban Design and Public Policy
- *theme four:* Climate Change, Education and Research
- *theme five:* Case Studies of Urban Projects and Their Impacts
- *theme six:* Innovative New Strategies

Please submit proposals with abstracts to the following email address:
climate.change.2007@gmail.com
 Visit the official site:
<http://www.ceunet.org>

Comune di Vicenza

Lorella Bressanello*, Giovanni Crocioni*, Franco Zanella*

Lur Veneto 11/2004
territorio 80,5 kmq
abitanti 107223

Il piano di assetto del territorio è in corso di elaborazione

Può forse apparire inutile, se non banale, sottolineare il rilievo per la città di Vicenza del nuovo Piano di Assetto del Territorio.

Vicenza arriva a questo appuntamento in una fase delicatissima per il suo assetto urbano, per la sua economia, per le peculiari dinamiche territoriali, infrastrutturali e produttive che investono l'intero nord-est. Arriva a questo appuntamento avendo alle spalle un impegnativo lavoro di pianificazione urbana, come quello che è stato sviluppato con il Documento Programmatico Preliminare 2001-2003, che ha saputo riaprire un confronto a tutto campo sul futuro della città, oltre che fare da cornice ad importanti progetti e interventi di riqualificazione di aree industriali dismesse: per il nuovo Teatro nelle vecchie Acciaierie, per il nuovo Tribunale nel comparto della Ex Cotorossi, per i nuovi servizi universitari nella vecchia sede della Fromaltauro. Si tratta, dunque, di un percorso impegnativo, spinto dai riferimenti di una normativa regionale tra le più innovative ed aperte e reso, peraltro, più serrato ed importante dal graduale venire ad esaurimento, a Vicenza, della strumentazione urbanistica in vigore – ed in particolare del Prg firmato da Dionisio Vianello nei primi anni 80 – formato in larga misura entro il clima politico e culturale

della Legge Ponte. Molti sono gli spunti che fanno del Pat di Vicenza un appuntamento di rilievo per l'urbanistica dell'intera regione, tanto più se si tiene conto del profilo della città, della sua peculiare storia urbana, della vitalità del tessuto produttivo del suo hinterland, dei "valori" di grande significato che sotto molti aspetti questo mix unico di tradizione e modernità può esprimere.

Di questo Piano il carattere più evidente si ritrova essenzialmente nell'opportunità di aprire, in forme nuove e diverse, un vero e proprio ciclo di politica urbanistica. Questo dato viene suggerito non solo dal graduale venir meno della capacità insediativa del vecchio Piano, ma dal vero e proprio esaurirsi dell'efficacia dell'impianto urbano ereditato dalla lunga stagione urbanistica precedente che, in ultima analisi, può essere fatta risalire alla fase delle realizzazioni autostradali. Vicenza ha quindi di fronte a sé un nuovo ciclo di trasformazioni urbane di lungo periodo, a cominciare da un riassetto infrastrutturale a grande scala, che può oggi avvalersi di una soluzione relativamente acquisita, circa la stazione della Linea ad Alta Capacità che interesserà direttamente, in superficie, la stazione FS di Vicenza, dopo un avvicinamento alla città in soluzione interrata, ampiamente condivisibile, anche se dovesse emergere, nelle attuali gravi difficoltà del Corridoio V, un transitorio "semplificato". Ne trova conferma, inequivocabilmente, la centralità territoriale di Vicenza, la sua accessibilità, il suo stesso rango urbano

di città di profilo regionale; tanto più nel quadro di programmi infrastrutturali a grande scala, tutti in itinere non senza difficoltà, ma tutti anche di notevole rilievo, che investono il sistema vicentino, quali:

- la Pedemontana veneta a pedaggio – tra Vicenza e Treviso – che conferma tutto il proprio ruolo strategico regionale;
- la Valdastico Sud, verso l'area rodigina, il polesine, il Delta del Po, ed i sottosistemi ferrarese e romagnolo; e la Valdastico Nord, ancora più decisiva, se si considerano le criticità crescenti e pesanti della Brennero, fra Trento e Verona;
- il Sistema ferroviario regionale che, sia pure con un profilo di minore impegno, può contribuire a centrare maggiormente, nel quadro del Nord-Est, la polarità vicentina.

Il nuovo impianto urbano di Vicenza vede quindi aprirsi nuovi riferimenti nell'area vasta, che possono contribuire a fare della città una polarità urbana di rango regionale, capace di confrontarsi con un proprio peculiare contributo con le due realtà più forti di Verona e di Padova. A questa stessa scala occorrerà evidentemente impegnarsi ancora per cercare di far crescere al meglio esperienze mirate e realistiche di pianificazione intercomunale, utilizzando anche gli specifici e innovativi istituti previsti dalla Lr 11 (PATI tematici e d'ambito), soprattutto a Vicenza Ovest, con Altavilla, Creazzo e Arcugnano.

A scala urbana, il PAT punta ad accompagnare al disegno di riassetto

infrastrutturale a grande scala un ridisegno dell'impianto urbano, con almeno due momenti essenziali, quali la nuova circonvallazione a riconnettere a nord della città i due caselli autostradali, ed ancor prima gli ambiti periferici di Vicenza Est e Vicenza Ovest, insieme con il progetto di un sistema innovativo di mobilità pubblica a partire dalla direttrice Est-Ovest, tra i parcheggi di interscambio "Bassano" e "Ponte Alto", passando per il comparto Stazione FS-Stazione Alta Capacità, per poi puntare anche ad una diramazione fino a Porta Castello.

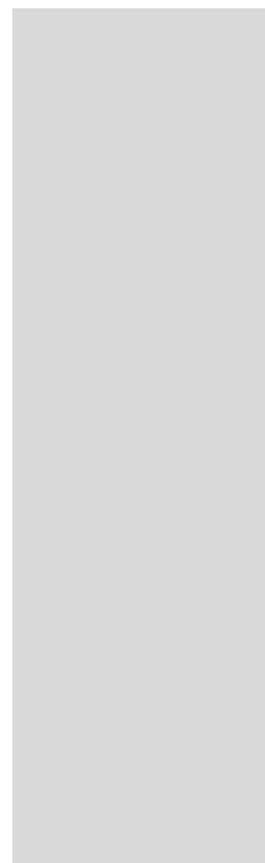
Particolarmente in una difficile fase di transizione e di riassetto competitivo del suo sistema produttivo, Vicenza ha potuto utilmente avvalersi del prolungato ciclo positivo di mercato, che ha investito il settore delle costruzioni. Negli ultimi venti/venticinque anni sono state costruite a Vicenza, nel Prg Vianello, poco meno di 15.000 abitazioni, con un ritmo produttivo regolare e costante, di carattere fisiologico, nel quadro di un più generale trend di mercato, di segno analogo, che ha investito una gran parte del Paese. Nelle prima fase la domanda è stata alimentata da esigenze diffuse di un miglioramento della condizione abitativa, nella seconda fase dal recupero da parte della città di dinamiche positive della popolazione, dopo anni di evidente declino demografico, ritornando prima a valori positivi del saldo migratorio poi - negli ultimi 5 anni - anche del saldo naturale. Evidentemente questo quadro positivo è sostenuto in parte significativa dall'apporto di un'immigrazione extracomunitaria, e dalla sua emersione/regolarizzazione, di cui sarà necessario ancora studiare a fondo caratteri e presenze nel tessuto urbano. Su questo trend è impostato anche il dimensionamento del Pat, con la previsione di 120.000 abitanti e 6.000 nuove famiglie al 2020, e la corrispondente esigenza di un nuovo stock di alloggi da accompagnare alla conferma ed al sostegno di politiche "scorrevoli" di recupero/riuso del patrimonio abitativo, con un dimensionamento complessivo attestato poco oltre 11.000 nuove abitazioni teoriche. Il Pat punta dunque ad "appoggiarsi" ad un trend fisiologico della domanda/offerta

di abitazioni, per sostenere, così, anche le specifiche esigenze di un profondo ridisegno dell'impianto urbano. Dal carattere fisiologico della crescita urbana - a cui si accompagna nel progetto di PAT un generale percorso di marcata riqualificazione del sistema dei servizi, del sistema produttivo, del riuso delle residue aree produttive dismesse, da riservare a funzioni urbane di eccellenza, a cominciare dalla Fiera, dalle strutture universitarie per 10.000 studenti e dal nuovo Stadio - derivano anche momenti e fattori di sostenibilità dei programmi di rinnovo della città, anche grazie ad un ampio utilizzo degli accordi ex Art. 6 della nuova Legge urbanistica regionale.

Naturalmente la sostenibilità del piano, verificata contestualmente alla sua formazione attraverso la parallela Valutazione ambientale strategica (Vas), si dovrà avvalere anche di politiche di tutela delle emergenze e delle componenti sensibili presenti nel territorio vicentino, coltivando la capacità di intervenire realisticamente con il Pat sulle criticità di matrice territoriale ed operando sistematicamente con il disegno e l'attuazione del piano nella ricerca di una minimizzazione degli impatti. Sta in questo quadro integrato di politiche ambientali il lancio dei progetti dei due grandi parchi fluviali ad attuazione perequativa del Bacchiglione e dell'Astichello, ivi compreso il riuso degli argini in ambito urbano, e lo sviluppo di politiche di tutela attiva del grande patrimonio paesistico dei Colli Berici. Parte da qui una manovra perequativa di carattere concorrenziale di ampia portata, estesa sostanzialmente all'intero nuovo sistema insediativo previsto, negli ambiti di riconversione come in quelli di nuova urbanizzazione. Il Pat utilizza al meglio, da questi punti di vista, le opportunità offerte dai due livelli di pianificazione, Pat e PI, insieme agli istituti perequativi previsti dalla nuova Legge. Si ritrova in questa grande manovra sui suoli la vera sostenibilità dei nuovi assetti proposti, innanzitutto sul versante dell'equità sociale e della difesa della piccola e media proprietà. E' emersa con evidenza, in questo quadro, l'opportunità di operare, dunque, con la Vas innanzitutto sulla questione

di fondo del ridisegno dell'impianto urbano e della nuova rete infrastrutturale, oltre che sulla nota vicenda della seconda sede militare USA, che la stessa Vas ha ben approfondito, fornendo risultati tranquillizzanti, e confermando la scelta del Pat di considerare la nuova circonvallazione Nord come una contropartita essenziale, nel negoziato aperto con il Governo sul Dal Molin. Nel cuore di questo disegno trova una piena ed evidente conferma il ruolo della città storica - senza dimenticare il peso del paesaggio agrario storico - confermato nella sua assoluta centralità ed interpretato come momento essenziale non solo della memoria ma della stessa modernità urbana di Vicenza. In questo senso il PAT punta a liberare risorse urbane a favore di programmi e progetti a sostegno della qualificazione del centro storico. L'intenzione, l'obiettivo, in sostanza è quello di attribuire al Piano di assetto del territorio ruoli e spazi propri della pianificazione strategica, verificando e condividendo ad ogni livello il rilancio di Vicenza come città di rango regionale, al servizio del suo straordinario hinterland, spingendosi, nello stesso tempo, molto avanti con il Pat sulla strada della conformatività dei diritti edificatori.

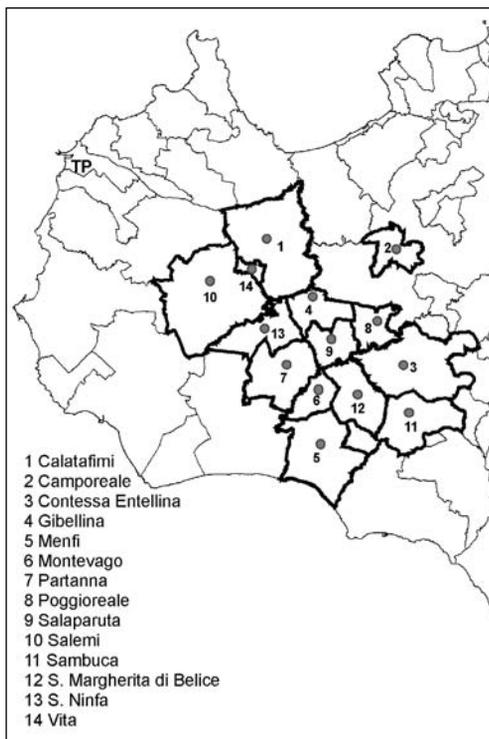
**Progettisti del Pat.*



Il Belice a quarant'anni dal terremoto

a cura di Teresa Cannarozzo*

Nella Valle del Belice, dopo decenni di ritardi, di sprechi e di interventi sbagliati si comincia a delineare un futuro promosso da una nuova progettualità locale che riannoda i fili con antiche tradizioni di partecipazione e che si propone di fondare lo sviluppo del territorio sulla conservazione della memoria, sul potenziamento delle risorse territoriali e sul ruolo delle istituzioni culturali.



I comuni della Valle del Belice

A quarant'anni dal terremoto il territorio della Valle sembra attraversato da un certo dinamismo e da una nuova progettualità da parte dei comuni che si aggregano secondo una geografia variabile in relazione agli obiettivi da raggiungere¹. Dal punto di vista infrastrutturale la realizzazione dell'autostrada Palermo-Mazara del Vallo e della strada a scorrimento veloce Palermo-Sciacca hanno migliorato di molto i collegamenti tra Palermo e i comuni del Belice e le relazioni tra i vari centri, consentendo al Belice di superare una condizione di oggettivo isolamento.

Nonostante lo scempio del terremoto e le modalità devastanti della ricostruzione, c'è stata una generale ripresa dell'agricoltura con una ampia diffusione di vigneti e oliveti; cominciano a decollare produzioni biologiche e iniziative agrituristiche; molti prodotti del settore caseario, olivicolo e vinicolo hanno conseguito i marchi DOP e DOC. Nel tentativo di potenziare la filiera del turismo sono stati realizzati alcuni bed and breakfast nei centri urbani, un raffinato impianto di turismo termale a pochi chilometri da Montevago (Terme dell'Acqua Pia) e qualche struttura turistico-ricettiva lungo la fascia costiera. La progettualità locale e le tradizioni di partecipazione hanno ripreso vita nell'attività del CRESM che utilizza fondi europei per analisi, ricerche e progetti di formazione e sviluppo delle comunità, basati sulla cooperazione e sulla valorizzazione delle risorse locali. Altri obiettivi di sviluppo locale vengono perseguiti tramite la partecipazio-

ne dei comuni del Belice a *patti territoriali*, ai programmi europei *Leader*, e *Leader Plus*, a *Prusst* e a *Piani Strategici* a geometria variabile. La razionalizzazione e la gestione dei servizi e la condivisione di progetti di sviluppo si avvale anche di altre forme di coordinamento e della istituzione di Unioni dei Comuni². Tutte queste iniziative, che vedono imponenti schieramenti di partners pubblici e privati, sono molto pubblicizzate su portali e siti web, ma è ancora presto per poterne valutare gli esiti.

Il processo di sviluppo è solo avviato e ancora oggi mancano posti di lavoro. Ciò alimenta il massiccio ricorso all'emigrazione con il conseguente spopolamento dei centri urbani che presentano tutti un progressivo decremento demografico, tranne il comune di Menfi, a poca distanza dal mare. Questo dato è confermato dal gran numero di abitazioni non occupate, che nel caso del comune di Calatafimi supera il numero di quelle occupate. I dati dell'ultimo censimento attestano anche che attualmente il numero delle abitazioni costruite supera il numero delle famiglie. A ciò si deve aggiungere la circostanza che molte delle case vuote sono in realtà alloggi popolari, che gli assegnatari abbandonarono quando ebbero la possibilità di accedere ai contributi per ricostruire privatamente secondo modalità e criteri più congeniali alle loro esigenze. La manutenzione e la gestione di tale patrimonio ricade sui comuni, afflitti da opere pubbliche da completare, da restauri da intraprendere e da una cro-

Tabella 1 - Popolazione residente dal 1951 al 2001

Provincia	Comune	2001	1951	Variazione assoluta	Variazione percentuale
AG	Menfi	12.783	11.607	1.406	10%
AG	Montevago	3.108	3.231	-95	-4%
AG	Sambuca di Sicilia	6.158	8.123	-1.570	-24%
AG	Santa Margherita di Belice	6.564	8.281	-1.438	-21%
PA	Camporeale	3.716	6.730	-2.639	-45%
PA	Contessa Entellina	1.985	2.894	-914	-31%
TP	Calatafimi	7.496	11.654	-4.326	-36%
TP	Gibellina	4.677	6.899	-2.166	-32%
TP	Partanna	11.379	13.714	-2.042	-17%
TP	Poggioreale	1.715	3.349	-1.591	-49%
TP	Salaparuta	1.835	3.243	-1.393	-43%
TP	Salemi	11.578	17.535	-5.684	-34%
TP	Santa Ninfa	5.087	6.896	-2.978	-26%
TP	Vita	2.435	4.969	-2.425	-51%

Elaborazioni su base Istat.

Tabella 2 - Famiglie e abitazioni 2001

Provincia	Comune	famiglie	totale abitazioni	abitazioni occupate da residenti	abitazioni vuote
AG	Menfi	4.590	7.989	4.394	3.564
AG	Montevago	1.206	1.608	1.205	386
AG	Sambuca di Sicilia	2.273	3.892	2.271	1.619
AG	Santa Margherita di Belice	2.468	3.329	2.460	862
PA	Camporeale	1.453	1.777	1.453	321
PA	Contessa Entellina	775	1.189	763	386
TP	Calatafimi	2.775	5.609	2.775	2.829
TP	Gibellina	1.811	2.382	1.811	568
TP	Partanna	4.366	5.885	4.362	1.496
TP	Poggioreale	691	1.043	68	6354
TP	Salaparuta	753	993	751	293
TP	Salemi	4.654	6.507	4.638	1.863
TP	Santa Ninfa	1.909	2.381	1.909	467
TP	Vita	978	1.193	969	222

Elaborazioni su base Istat.

nica carenza di risorse finanziarie, nonostante gli stanziamenti annuali per la ricostruzione. Alcuni comuni, pertanto, hanno cominciato a mettere in vendita gli alloggi popolari a prezzi particolarmente bassi e pare che l'iniziativa stia avendo successo. Evidentemente si intravede la possibilità di acquisire una seconda casa vicina alla fascia costiera meridionale che in alcuni tratti conserva configurazioni naturalistiche inalterate. Le ristrettezze economiche hanno indotto l'attuale sindaco di Gibellina, che è anche Presidente del Coordinamento dei Comuni del Belice, a consentire la realizzazione di un parco eolico da parte della multinazionale spagnola *Endesa*, che ha collocato alcune pale anche al di sopra dell'artistico *cretto* di Burri, suscitando non poche perplessità³.

Lo stato del territorio presenta ancora vistose ferite, specie nelle zone vicine all'epicentro del terremoto; ci sono ancora molti edifici in rovina nelle campagne e nei centri urbani; ci sono ampie zone di suoli agricoli cementificati dove sorgevano le baraccopoli; la viabilità territoriale minore non è più percorribile in molti tratti. Ma il problema maggiore è costituito dai resti dei centri urbani distrutti che meriterebbero una sistemazione archeologica e paesaggistica impegnativa e costosa che non sembra rientrare nei programmi dei comuni. C'è qualche iniziativa in questa direzione, con piccoli interventi molto circoscritti. Per quanto riguarda i centri urbani, quelli che presentano maggiori problemi sono i piccolissimi comuni integralmente distrutti e ricostruiti, ma anche in questo caso bisogna marcare alcune

differenze dovute sia alle soluzioni progettuali proposte per ogni singolo comune, sia all'attività delle amministrazioni locali. Il piccolissimo comune di Salaparuta (meno di 2000 abitanti) è stato ricostruito a circa sei chilometri a sud del vecchio centro su un terreno degradante sistemato a terrazzamenti e occupato da lunghe file di case a schiera di iniziativa pubblica, intervallate da percorsi pedonali e carrabili di grande ampiezza⁴. A differenza di altri contesti lo spazio pubblico è abbastanza curato e in un grande giardino in cui sono stati ricostruiti elementi architettonici provenienti dal vecchio centro. L'amministrazione ha curato la sistemazione celebrativa di alcuni ruderi e il restauro dei resti dell'ex convento dei Cappuccini. Il caso di Poggioreale (meno di 2000 abitanti) è forse quello più atroce; infatti il vecchio centro non era stato affatto distrutto e ancora oggi si sono leggibili gli isolati urbani e interi edifici. Nei primi anni '80 quando gli abitanti abbandonarono le baracche costruite vicino al vecchio centro, per trasferirsi nel nuovo insediamento, il centro storico è stato oggetto di una sistematica azione di sciacallaggio più violenta e devastante del terremoto⁵. Il nuovo centro di Poggioreale, realizzato a notevole distanza dal vecchio abitato, ha un disegno planimetrico abbastanza infelice basato su geometrie curvilinee, che ricordano gli svincoli autostradali e che generano spazi privi di identità e di gerarchie⁶. Le attrezzature risultano mal collocate, sovradimensionate, poco utilizzate e incomplete. In una prima fase furono realizzati il cosiddetto centro commerciale e la chiesa madre⁷. Negli anni '90 furono realizzati il municipio, la torre civica, la piazza, con alcuni negozi inutilizzati, il teatro comunale, la biblioteca pubblica, e la piscina coperta⁸. Si tratta di un intervento in stile post-moderno, discutibile da molti punti di vista, in parte già degradato, in parte incompleto. Anche la nuova Gibellina presenta un progressivo spopolamento (meno di 5000 abitanti) e uno stato di degrado generale delle opere d'arte e delle architetture, compreso il grande *cretto*

di Burri, deturpato da erbe infestanti e luogo di pascolo delle pecore belicene. Il progetto urbanistico della nuova città presenta lo stesso modello estensivo degli altri: occupa infatti una superficie di circa cento ettari a fronte della modesta estensione del vecchio centro che non arrivava a quindici⁹. Grandi strade deserte ritagliano le file di case basse gravitanti verso l'area centrale destinata alle attrezzature più importanti come il centro civico e la chiesa, progettata da Quaroni, ferita dal crollo della piastra di copertura nel 1994, non essendo ancora stata completata. Non tutte le attrezzature sono state realizzate e questo contribuisce ad alterare i rapporti tra il costruito e i vuoti, che risultano prevalenti. La città è meta di pellegrinaggio di varie generazioni di architetti, ma gli abitanti stentano a comprendere le ragioni di tanto interesse. Il caso di Gibellina ha alimentato una notevole produzione di saggi critici da parte di schiere di amareggiati detrattori ed esaltati estimatori¹⁰. Forse bisognerebbe riflettere di più sul fatto che la somma di tanti edifici anche pregevoli non produce automaticamente la città, che è il frutto di un processo di stratificazioni culturali, appropriazioni identitarie, relazioni sociali, scambi, economie, appartenenze. I comuni più grandi furono anche quelli meno danneggiati e hanno avuto vicende meno drammatiche. Anche se afflitti dalle addizioni spropositate e spesso incomplete, realizzate dallo stato dopo il terremoto, stanno puntando sul recupero dei centri storici, sul potenziamento delle attività culturali, sulla valorizzazione dei prodotti eno-gastronomici, su un ipotetico ruolo turistico, basato sulle funzioni culturali dei centri storici e sulle risorse archeologiche, naturalistiche e paesaggistiche del territorio. In questa direzione si muove, anche se a fasi alterne, Salemi, con il restauro della Chiesa Madre e di altri edifici storici; lo stesso accade a Partanna con il recente restauro del Castello Grifeo, adibito a museo, (dicembre 2007) e la valorizzazione del territorio archeologico ricco di testimonianze preistoriche. Menfi propone periodicamente una Festa del Vino e gode della vicini-

anza della costa oltre che della vicinanza delle zone archeologiche di Selinunte e delle Cave di Cusa. Santa Margherita Belice, la città del Gattopardo, punta sulla dimensione culturale con particolare riferimento alla celebrazione della figura e delle opere di Giuseppe Tomasi di Lampedusa a cui ha dedicato la realizzazione di un Parco letterario e del Museo del Gattopardo; sono in corso di restauro il palazzo Filangeri, (gravemente danneggiato dal terremoto) e il giardino storico confinante. In conclusione, nonostante i problemi e le difficoltà derivanti da una eredità pesante si comincia a delineare un progetto di futuro disegnato sul patrimonio territoriale che forse piacerebbe anche a Serge Latouche e che vale la pena di tenere sotto osservazione.

* *Inu Sicilia.*

Note

1. A ogni ricorrenza del terremoto si discute del costo della ricostruzione, con cifre che variano a seconda delle fonti. Una stima effettuata nel 2005 dall'ex Ragioniere dello Stato Andrea Monorchio attesta che il Belice ha avuto dallo Stato 12.000 miliardi di vecchie lire e il Friuli 26.600.
2. Testo Unico degli enti locali n. 267/2000.
3. Sindaco attuale è l'UDC Vito Bonanno. I comuni interessati sono Gibellina, Santa Ninfa e Salaparuta.
4. Progetto di Marcello Fabbri.
5. Questa vicenda è documentata in maniera accorata sul sito www.poggioreale.com curato dal poggiorealese Gaetano De Gregorio.
6. Progetto di Marcello Fabbri.
7. Il primo fu progettato da Elio Piroddi e Franco Donato; la seconda da Franco Purini e Laura Thermes.
8. Progetto di Paolo Portoghesi.
9. Progetto di Marcello Fabbri.
- 10 V. Mario La Ferla, *Te la do io Brasilia*, Viterbo, Stampa Alternativa, 2004. Marcello Fabbri, *Per una estetica urbana*, in *Controspazio* n. 5-6/1992. Un intenso dibattito si svolge sul sito www.antiTheSL.info.

The Town Planning Review centenary

Call for papers Centenary Papers – AESOP

In 2010 the Town Planning Review will be celebrating its centenary. To mark this important milestone, the Editors are proposing to publish a series of review papers that record and reflect on the state-of-the-art in a range of topics within the general field of town and regional planning. Appropriate topics include urban regeneration, environmental planning and management, strategic and regional planning, sustainable urban development, rural planning and development, transport planning, planning and urban governance, planning methods, planning theory, urban design, planning history and planning education.

The review papers should be written for an international audience and should therefore communicate in clear straightforward English, avoiding wherever possible the extensive use of academic and professional jargon. Papers may focus on research, on professional practice or on a combination of the two. The preferred length of papers is 8,000 – 10,000 words. The Editors would welcome expressions of interest and would be pleased to discuss the scope and content of proposed papers. If you would like to contribute to these centenary issues of the Review, please get in touch with one or other of the Editors before 30th September 2008.

Submission deadline: 30th September 2008

Professor Peter Batey:
pwbatey@liv.ac.uk

Dr David Massey:
dwmassy@liv.ac.uk

Professor David Shaw:
daveshaw@liv.ac.uk

Professor Cecilia Wong:
cecilia.wong@manchester.ac.uk

Visit the official site:
<http://www.aesop-planning.com/>

Il territorio del Belice e le lotte per lo sviluppo

Manfredi Leone

Il terremoto del Belice (14 gennaio 1968) interessò quattordici comuni della Sicilia occidentale, ricadenti nella provincia di Palermo, Trapani e Agrigento e dislocati a ovest e a est del fiume Belice, che nel tratto meridionale fa da confine tra le province di Trapani e Agrigento¹.

La Sicilia occidentale è una delle zone più ricche di risorse storiche, culturali e archeologiche naturalistiche e ambientali. Ricordiamo le zone archeologiche di Segesta, Mozia, Selinunte, le cave di Cusa in cui si modellavano i rocchi per le colonne dei templi classici, diffuse necropoli di varie epoche, il territorio preistorico di Partanna e infine la spettacolare concentrazione archeologica della Valle dei Templi di Agrigento.

Il territorio costiero presenta configurazioni di grande varietà e suggestione come il golfo di Castellammare, il capo S. Vito piatto e sabbioso, il paesaggio delle saline gravitante su Trapani e Marsala, il porto canale di Mazara del Vallo e il paesaggio africano della costa meridionale.

Alcune zone di particolare interesse ambientale sono state riconosciute come riserve naturali: tra queste, nell'interno, si annoverano il complesso di Monte Telegrafo e Rocca Ficuzza, la Montagna Grande, le Rocche di Entella, il Monte Genuardo, la grotta di Santa Ninfa, unica in Europa per le dimensioni e le straordinarie concrezioni gessose; sulla fascia costiera si trovano le riserve delle Saline, delle isole di Mozia e dello Stagnone, del lago Priola e dei Gorgi Tondi e della foce del fiume Belice, caratterizzata da un paesaggio straordi-

nario di dune naturali.

L'interno, di cui fa parte la Valle del Belice, è caratterizzato dall'andamento collinare del territorio e dalla diffusione di centri urbani di piccola e media dimensione.

Il territorio della Valle presentava anche un gran numero di insediamenti puntuali come masserie fortificate, nelle quali si svolgevano le attività connesse all'agricoltura come le Case di Stefano vicine alla nuova Gibellina, oggi riutilizzate per attività culturali². Non mancavano ville padronali e castelli extra-urbani come il castello della Venaria, vicino a Montevago, con una particolarissima pianta a tenaglia, che fu integralmente distrutto e il castello di Rampinzeri vicino a Santa Ninfa, sopravvissuto al terremoto e oggi utilizzato per attività turistiche e ricettive.

L'economia della Valle si è sempre fondata sull'agricoltura; prima del terremoto dominava il latifondo e la produzione cerealicola con piccole zone di vigneto e oliveto. I contadini e le forze della sinistra avevano lottato a lungo per ottenere la realizzazione di sistemi di irrigazione finalizzati a rendere più produttiva l'attività agricola, penalizzata dalla qualità dei terreni e dalla siccità. I fiumi della Valle disperdevano nel mare milioni di metri cubi d'acqua e i mafiosi locali, proprietari dei pozzi, vendevano la preziosa risorsa a prezzi che i contadini non potevano pagare. Grazie alle pressioni popolari e alle lotte non violente organizzate dal *Centro Studi* di Danilo Dolci, a partire dalla fine degli anni '50 e successivamente dal *Centro Studi Iniziative della Valle*

del Belice, guidato da Lorenzo Barbera (1968-1972), furono costruite, anche se molto lentamente, le dighe sui fiumi Belice, Carboj e Jato e alcuni invasi artificiali che hanno contribuito a qualificare paesaggisticamente il territorio interno.

Lorenzo Barbera, grande animatore sociale e culturale della Valle del Belice, attivo ancora oggi, iniziò la sua attività al seguito di Danilo Dolci a Partinico. Nel 1968, dopo gravi incomprensioni sulle forme di lotta da adottare nei confronti delle istituzioni, molti collaboratori di Dolci, tra cui Barbera, si allontanarono da Partinico per iniziare altre attività autonome. Barbera fondò il *Centro Studi e Iniziative della Valle del Belice* con sede a Partanna che godette per anni di sostegni finanziari provenienti dall'estero. Nel 1972, in una fase di dibattito politico molto acceso e lacerante, abbandonò il *Centro Studi* e fondò il CRESM (*Centro di Ricerche Economiche e Sociali per il Meridione*) con sede a Gibellina.

Le iniziative di comunicazione, di persuasione e di pressione condotte con tenacia e continuità da Dolci e Barbera, conseguirono alcuni importanti risultati, come una applicazione più equa della riforma agraria, ma principalmente produssero le *cantine sociali*, alle quali gli agricoltori potevano conferire la loro produzione, con notevoli vantaggi economici. La creazione delle *cantine sociali*, fu anche una occasione di maturazione politica e di crescita civile della popolazione.

Per alcuni anni la Valle del Belice fu una vera e propria palestra di educazio-

ne permanente finalizzata a tracciare un modello di sviluppo endogeno (antesigmano dello *sviluppo locale* dei nostri anni) basato sulla scolarizzazione della popolazione e la lotta all'analfabetismo, sulla lotta alla mafia, sulla partecipazione democratica, sull'incremento e la diversificazione dell'attività agricola, sulla cooperazione nella produzione e nella commercializzazione dei prodotti. Sia prima che dopo il terremoto si diede grande rilievo anche al tema della pianificazione del territorio, attraverso la rivista *Pianificazione siciliana*, organo del *Comitato Intercomunale per la pianificazione organica della Valle del Belice* (1965-1972) e alla formazione di tecnici che operavano nei singoli comuni. Il coordinamento tra i comuni era ritenuto uno strumento indispensabile per dare forza alle infinite vertenze territoriali.

Subito dopo il terremoto fu redatto in forme partecipate un grande piano per la rinascita del Belice, basato sul concetto della *città-territorio* in cui si sarebbero dovuti integrare la ricostruzione degli insediamenti, lo sviluppo dell'agricoltura e la valorizzazione dei prodotti locali, la creazione di una viabilità territoriale capillare e dei servizi, la realizzazione delle dighe, i rimboschimenti, l'incremento di cantine e frantoi in forma cooperativa per una commercializzazione redditizia della produzione. A questa avventura partecipò con grande passione civile anche Bruno Zevi⁴.

Il piano fu presentato, propagandato e discusso in varie sedi, ma le cose purtroppo andarono diversamente.

Note

1. In provincia di Palermo si trovano Contessa Entellina e Camporeale; in provincia di Trapani, Calatafimi, Poggioreale, Gibellina, Salaparuta, Santa Ninfa, Partanna, Salemi, Vita; in provincia di Agrigento, Montevago, Santa Margherita Belice, Menfi e Sambuca.

2. Progetto di Marcella Aprile, Roberto Collovà e Teresa La Rocca. Le Case di Stefano attualmente ospitano il *Museo delle Trame Mediterranee* (1996) e la sede della Fondazione *Orestiad* nata nel 1992 che promuovono eventi artistici, culturali e musicali di alto livello.

3. V. Lorenzo Barbera, *La diga di Roccamena*, Bari, Laterza, 1964.

4. V. Marziano Di Maio, Giuseppe Carta, *Il piano di sviluppo democratico della Valle del Belice*, Carboi e Jato, in *Urbanistica* n. 56, marzo 1970.

I centri urbani e il terremoto

Giuseppe Abbate*

Cinque dei comuni interessati dal terremoto avevano una popolazione che non arrivava a 5000 abitanti; di questo gruppo facevano parte Montevago e Salaparuta che furono integralmente distrutti; Gibellina ebbe la stessa sorte, con l'aggravante di avere una popolazione di più di 6000 abitanti. Tutto sommato, a fronte della devastazione del territorio e della distruzione dei centri urbani, il numero delle vittime fu abbastanza contenuto, perché alcune scosse avvenute nel pomeriggio avevano messo sull'avviso la popolazione; ci furono comunque circa 400 morti e un migliaio di feriti; quasi 100.000 persone rimasero senza casa, anche se non si è mai chiarito quante abitazioni siano state distrutte dal terremoto e quante demolite successivamente.

I centri di maggiore consistenza, Calatafimi, Salemi, Partanna, Salemi, Santa Margherita Belice, Sambuca e Menfi, superavano di poco i diecimila abitanti e trovandosi più distanti dall'epicentro, ebbero una sorte migliore, sia per i minori danneggiamenti, che per la capacità di ripresa.

I centri urbani della Valle erano per la maggior parte insediamenti di origine feudale impiantati nel corso del XVI e XVII secolo dai proprietari dei feudi per ripopolare il territorio e incentivare l'economia agricola¹. I centri più piccoli erano anche quelli economicamente più deboli nei quali si erano già verificate varie ondate di emigrazione della popolazione, prima verso l'America, poi verso l'Italia del nord e l'Europa.

Ogni centro urbano, dialogando con il

paesaggio e integrandosi con la conformazione del suolo, possedeva una propria identità, che ne comunicava le origini, i processi di trasformazione, il ruolo economico, la composizione sociale degli abitanti e le loro relazioni.

Qualunque fosse la loro origine e la dimensione raggiunta, essi presentavano caratteristiche architettoniche ricorrenti: un tessuto edilizio minuto ad alta densità, ritagliato da una rete viaria caratterizzata da pochi assi principali e da percorsi secondari di ampiezza minore.

L'impianto urbano era sempre arricchito da piazze e slarghi connessi alla presenza di chiese e complessi conventuali che costituivano i poli riconoscibili dello sviluppo urbano e i luoghi di riferimento della vita di relazione delle comunità. Il tessuto residenziale era formato da isolati di spessore



Salaparuta: restauro dell'ex Convento dei Cappuccini



Gibellina: una recente immagine del Cretto di Alberto Burri

variabile, che aggregavano le abitazioni minute alte uno o due piani. Gli isolati erano spesso solcati all'interno da vicoli e da cortili, unici spazi liberi sopravvissuti ai processi di edificazione sistematica delle aree urbane. Questo tipo di organizzazione dell'edilizia residenziale si manifesta in maniera costante sia negli insediamenti di origine medioevale, sia in quelli di origine feudale e si configura come una vera e propria regola di costruzione della città storica.

Nei centri più antichi l'architettura monumentale comprendeva tracce di fortificazioni e di architetture militari, come torri e castelli. Tra le architetture fortificate erano di particolare rilievo il castello dei Chiaramonte intorno a cui era sorto l'abitato di Gibellina, andato completamente distrutto mentre si sono salvati il castello di Salemi e il castello Grifeo a Partanna.

La grande ricchezza della chiesa e degli ordini religiosi aveva dotato ogni centro per quanto piccolo di un gran numero di edifici per il culto e di complessi per la vita monastica, spesso di notevole interesse architettonico, arricchiti da cupole, da campanili, da loggiati; ma anche dotati di opere d'arte e di arredi di grande valore. Ogni centro belicino possedeva una Chiesa Madre, luogo di grande valore simbolico per la comunità, costruita

con maestria e con grande investimento di risorse; tale circostanza consentì a molti di questi edifici di resistere alle scosse del terremoto, ma non evitò che fossero demoliti successivamente per presunti pericoli di crolli. Le due chiese principali di Salemi e di Partanna erano considerate due veri e propri gioielli dell'architettura barocca; d'altronde i due centri urbani erano ritenuti le maggiori città d'arte del Belice, sia per le caratteristiche delle strutture urbane, sia per la ricchezza di architetture monumentali e di apparati artistici e decorativi.

In tutti i centri del Belice si trovava una grande quantità di palazzi della nobiltà e della borghesia terriera, disposti lungo le strade principali, più o meno imponenti nelle dimensioni, più o meno ricercati nei materiali e nei partiti architettonici e decorativi a seconda del ruolo e delle risorse delle famiglie. Gli organismi edilizi più impegnativi come i complessi conventuali o i palazzi signorili, nel riutilizzare le tracce di insediamenti preesistenti, nell'adattarsi all'altimetria e alle tecniche costruttive locali, o nel voler rispondere a esigenze di difesa di tipo anche militare, si allontanavano dai tipi edilizi canonici e presentavano configurazioni originali, contaminate dai processi di stratificazione e dall'impatto con la cultura locale. I mate-

riali edilizi e le tecniche costruttive erano di migliore qualità nell'architettura civile e religiosa di grande dimensione, di qualità inferiore nell'edilizia residenziale minuta.

Nonostante la generale arretratezza sociale e la precarietà economica, in alcuni centri si svolgevano attività culturali e spettacoli teatrali. Il palazzo Filangeri di Cutò a Santa Margherita Belice, dove risiedeva periodicamente Giuseppe Tomasi di Lampedua, molto danneggiato dal terremoto, conteneva in un'ala un grande teatro. Piccoli teatri comunali si trovavano anche a Poggioreale e a Sambuca; del primo si possono ancora vedere i resti dell'impianto lungo il corso Umberto I°; il secondo ha avuto migliore fortuna.

Dopo una scossa del 25 gennaio i picconi e le ruspe si abbattono senza pietà su chiese e complessi monumentali a Santa Margherita Belice (facciata della *Matrice* e *Chiesa del Purgatorio*), a Sambuca (*acquedotto secentesco*, *Chiesa dell'Ospedale* e *palazzo Beccadelli*), a Salemi (campanile del *Carmine*), a Menfi (*Chiesa Madre*) e a Calatafimi (*Chiesa di Santa Caterina*). Le demolizioni furono compiute nonostante le proteste accorate dei cittadini che avrebbero voluto conservare a tutti i costi un patrimonio culturale al quale erano legati affettivamente da generazioni. Molti altri edifici monumentali crollarono o andarono incontro a successive demolizioni per la mancanza di interventi tempestivi.

Gli abitanti del Belice, furono privati contemporaneamente delle abitazioni, degli spazi pubblici della vita collettiva e delle consuetudini abitative e relazionali praticate nei secoli.

Si verificarono anche vere e proprie forme di sciacallaggio: furono trafugati arredi e decorazioni di ogni genere; elementi architettonici come balaustre, trabeazioni e perfino interi rivestimenti di interni di chiese transitarono verso botteghe d'antiquariato e abitazioni private.

* Dottore di ricerca, Università degli Studi di Palermo.

Note

1. Hanno questa origine Camporeale, Montevago, Partanna, Poggioreale, Salaparuta, Santa Margherita Belice, Santa Ninfa e Vita; sono di origine medioevale invece i centri di Calatafimi, Gibellina, Contessa Entellina, Salemi e Sambuca.

La ricostruzione di stato

Marilena Orlando*

La politica economica individuata dallo Stato per la ricostruzione e lo sviluppo del Belice si sarebbe dovuta incardinare nello sviluppo industriale della Sicilia occidentale, accompagnato da un programma di forte infrastrutturazione del territorio, basata prevalentemente sulla previsione di reti autostradali e di porti commerciali, invece di raccogliere le indicazioni molto più fondate provenienti dalle comunità locali.

La vicenda della ricostruzione deve essere distinta in due fasi: la prima fu gestita direttamente dallo stato in forma centralizzata, attraverso appositi organismi: *l'Istituto per lo sviluppo dell'edilizia sociale* (ISES) con sede a Roma e *l'Ispettorato Generale per le zone terremotate della Sicilia* con sede a Palermo. L'ISES curò la redazione del *Piano territoriale di coordinamento della Sicilia occidentale*, fece redigere i progetti urbanistici per le città da ricostruire totalmente o parzialmente, le opere di urbanizzazione primaria e i progetti di edilizia pubblica (attrezzature e residenze da dare in affitto)¹. Lavorarono ai piani e ai progetti centinaia di tecnici, provenienti da tutte le parti d'Italia, inclusi i migliori architetti dell'epoca, tra cui i Samonà, Vittorio Gregotti, Ludovico Quaroni, Carlo Melograni, Tommaso Giura Longo²

In questa fase operò freneticamente anche la Regione, promuovendo i *Piani territoriali comprensoriali* (che si sovrapponevano in maniera non coordinata al Piano territoriale dell'ISES) e i *Piani di risanamento* dei

centri storici, la cui attuazione sarebbe stata più devastante del terremoto. La seconda fase della ricostruzione inizia nel 1976 e fu determinata da forti contestazioni popolari ai ritardi della gestione precedente, per cui dopo otto anni non si era ancora vista la ricostruzione di una casa; le proteste delle comunità, sostenute anche da rappresentanti della chiesa (tra cui don Ribaldi, allora parroco di santa Ninfa) portarono all'emanazione di una legge che delegò i comuni a gestire direttamente gli interventi della ricostruzione³.

Scelte discutibili e ancora oggi poco comprensibili guidarono il trasferi-

mento totale o parziale dei centri colpiti dal terremoto in siti che dovevano risultare più sicuri dal punto di vista geologico, ma che in realtà non lo erano. I comuni di Gibellina, Salaparuta, Montevago e Poggioreale furono assoggettati al trasferimento totale e ricostruiti in aree anche molto lontane dai vecchi centri. I criteri in base ai quali furono prese queste decisioni non sono stati mai chiariti, nemmeno dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulla ricostruzione, istituita nel 1978. Colpisce vedere ancora in piedi l'antico centro di Poggioreale, danneggiato solo per il 10% degli edifici, per il quale si



Poggioreale: il centro storico abbandonato dopo il terremoto

dispose sconsideratamente il trasferimento totale.

Solo il sindaco di Santa Ninfa si oppose con lungimiranza a qualunque forma di trasferimento e ottenne che il vecchio centro fosse ricostruito *in situ*, favorendo anche la ripresa economica della comunità⁴.

Altri errori furono compiuti nella progettazione dei nuovi insediamenti a cominciare dall'estensione del suolo; le città storiche, molto compatte, misuravano alcune decine di ettari ed erano facilmente percorribili a piedi; i nuovi insediamenti, disegnati secondo modelli estensivi, misuravano due o tre volte le vecchie città, prevedevano una rigida distinzione tra aree residenziali e aree destinate ad attrezzature ed erano attraversati da grandi strade veicolari: tutto il contrario degli spazi urbani dei vecchi centri. Per quanto riguarda le attrezzature ne furono previste un numero esorbitante, spesso destinate ad attività improbabili, a volte non realizzate, a volte iniziate ma non completate.

Nell'ambito della problematica dei centri integralmente trasferiti e ricostruiti si inserisce la controversa vicenda della nuova Gibellina, ricostruita a diciotto chilometri dal vecchio centro, vicino all'autostrada Palermo-Mazara del Vallo, a cui il sindaco dell'epoca, volle conferire esplicitamente un ruolo culturale, attraverso il coinvolgimento di artisti e architetti famosi, che ne avrebbero dovuto fare un museo a cielo aperto, sede di svariate manifestazioni artistiche, culturali e teatrali⁵.

Negli anni '80 il Belice e Gibellina in particolare, diventarono terreno di nuove sperimentazioni progettuali da parte di nuove generazioni di architetti, attraverso una rivisitazione critica della ricostruzione e una serie di iniziative che si svolsero sul campo e si protrassero nel tempo⁶.

Vennero individuate alcune città ritenute più significative e alcune problematiche progettuali emergenti tra cui la definizione dello spazio pubblico e la struttura dei tessuti urbani⁷. Una serie di gruppi di lavoro formati da architetti, provenienti da varie parti d'Italia, giovani laureati e stu-

denti, si cimentarono con gli spazi disastrati e incompiuti della ricostruzione, nell'ambito di laboratori di progettazione tenuti proprio a Gibellina⁸.

Anche in questo caso però molti degli architetti coinvolti anteposero le proprie teorie alla opportunità di connettere le proposte progettuali a una conoscenza approfondita del contesto⁹. Alcuni di essi ebbero anche l'opportunità di realizzare opere più o meno convincenti a Gibellina, a Salemi e a Poggioreale che sono state molto pubblicizzate sulla stampa specialistica.

* *Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Palermo.*

Note

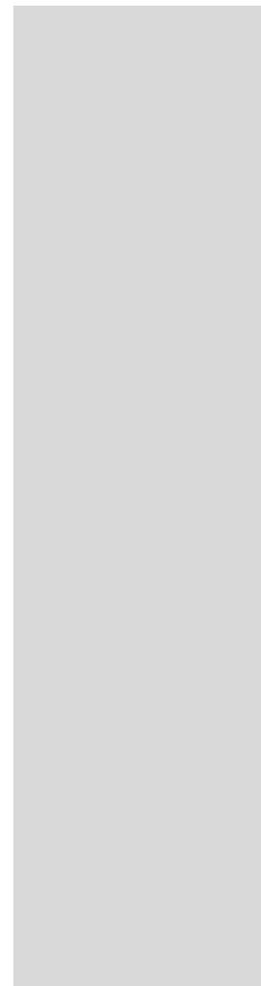
1. V. Istituto per lo sviluppo dell'edilizia sociale (ISES), *Valle del Belice. La ricostruzione dopo il terremoto*, Quaderni di edilizia sociale n. 6, Roma, ISES, 1972.
2. Un elenco completo dei tecnici impegnati nella ricostruzione è contenuto nel testo di Agostino Renna, Antonio De Bonis, Giuseppe Gangemi, *Costruzione e progetto. La valle del Belice*, Milano, Clup, 1979. Il quadro è stato ampliato e aggiornato nel saggio di Teresa Cannarozzo, *La ricostruzione del Belice: il difficile dialogo tra luogo e progetto* in *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 55/1996.
3. Si tratta della legge n. 178 del 29 aprile 1976. V. don Antonio Riboldi (a cura di) *Lettere dal Belice e al Belice*, Milano, Mursia, 1977 e AA. VV. *Stato e società nel Belice. La gestione del terremoto: 1978-1976*, Milano, 1981.
4. Il sindaco di Santa Ninfa era allora Vito Bellafiore, senatore della Repubblica e animatore del comitato dei sindaci della Valle. V. Michele Rostan, *La terribile occasione. Imprenditorialità e sviluppo in una comunità del Belice*, Bologna, 1998.
5. Il progetto urbanistico della nuova Gibellina è di Marcello Fabbri. Il sindaco era Ludovico Corrao, che è stato anche senatore della Repubblica e ha governato la città per più di vent'anni, passando la mano nella metà degli anni '90. Attualmente è presidente della Fondazione *Orestadi*.
6. Promotore dell'iniziativa è stato Pierluigi Nicolin, che allora insegnava a Palermo e a cui va il merito di avere capito l'importanza di quello che accadeva nel Belice.
7. Tra le città del Belice furono scelte Gibellina, Santa Ninfa, Poggioreale, Salemi, Vita e Partanna.
8. I laboratori di progettazione furono guidati oltre che da Pierluigi Nicolin, da Bruno Minardi, Franco Purini, Umberto Riva, Alvaro Siza, Laura Thermes, Oswald Mathias Ungers e Francesco Venezia. Ci lavorarono i docenti palermitani Marcella Aprile, Adriana Bisconti, Pietro Burzotta, Franco Castagnetti, Roberto Collovà, Teresa La Rocca. I progetti sono pubblicati in Augusto Cagnardi, *Belice 198. Luoghi, problemi, progetti, dodici anni dopo il terremoto*, Padova, Marsilio, 1981 e Pierluigi Nicolin, *Dopo il terremoto*, Quaderni di *Lotus*, Milano, 1983.
9. V. Teresa Cannarozzo, *La ricostruzione del Belice: il difficile dialogo tra luogo e progetto* in *Archivio di studi urbani e regionali* n. 55/1996.

Riferimenti bibliografici

- Pianificazione Siciliana*, Partanna, annate 1965-72.
 Centro Studi e Iniziative Valle del Belice (a cura), *Belice. Lo stato fuori legge*, Milano, Feltrinelli, 1970.
 Marziano Di Maio, Giuseppe Carta, *Il piano di sviluppo democratico della Valle del Belice, del Carboi e dello Jato*, in *Urbanistica* n. 56, marzo 1970.
 Istituto per lo sviluppo dell'edilizia sociale (ISES), Valle del Belice. La ricostruzione dopo il terremoto, Quaderni di edilizia sociale n. 6, Roma, ISES, 1972.
 AA.VV., *Dossier Belice*, in *Casabella* n. 420, dicembre 1976.
 don Antonio Riboldi (a cura) *Lettere dal Belice e al Belice*, Milano, Mursia, 1977.
 Agostino Renna, Antonio De Bonis, Giuseppe Gangemi, *Costruzione e progetto. La valle del Belice*, Milano, Clup, 1979.
 Lorenzo Barbera *I Ministri dal cielo* Milano, Feltrinelli, 1980.
 AA. VV., *Stato e società nel Belice. La gestione del terremoto: 1978-1976*, Milano, Franco Angeli, 1981.
 Augusto Cagnardi, *Belice 1980. Luoghi problemi progetti dodici anni dopo il terremoto*, Padova, Marsilio, 1981.
 Pierluigi Nicolin, *Dopo il terremoto*, Quaderni di *Lotus*, Milano, Electa, 1983.
 Teresa Cannarozzo *La ricostruzione del Belice: il difficile dialogo tra luogo e progetto* in *Archivio di studi urbani e regionali* n. 55/1996.
 Michele Rostan, *La terribile occasione. Imprenditorialità e sviluppo in una comunità del Belice*, Bologna, Il Mulino, 1998.
 Mario La Ferla, *Te la do io Brasilia*, Viterbo, Stampa Alternativa, 2004.
 Carola Susani, *L'infanzia è un terremoto*, Bari, Laterza, 2008.

Siti internet

www.cresm.it
 www.poggioreale.com
 www.antiTHESL.info
 www.belice.it



L'esperienza di Medisdec-Stratmed

Pietro Elisei*, Giovanni Pineschi**

Il progetto europeo Medisdec - Stratmed nasce nell'ambito di Interreg IIIB Medocc, il Programma di cooperazione transnazionale tra le regioni del sud Europa all'interno dell'asse 2 "Stratégie de Développement Territorial et Systèmes Urbains", e della misura 2.1:"

Développement Territorial et urbain: Développement des coopérations, harmonisation des stratégies, actions pilote"

Il progetto è stato promosso dalla Regione Lazio, Direzione Territorio e Urbanistica, per iniziativa del Direttore, l'Arch. Daniele Iacovone, come riflessione e confronto tra l'azione quotidiana della pianificazione regionale e locale e le linee di indirizzo prodotte dall'Unione Europea.

Queste ultime sono ravvisabili nei documenti come l' SSSE -Schema di Sviluppo Spaziale Europeo, (SDEC in Francese), ed i suoi epigoni, la cosiddetta Agenda Territoriale Europea, La Carta di Lipsia, approvate nel maggio 2007, ma anche (e soprattutto) i documenti strategici di Lisbona e Goteborg che tracciano le linee d'azione (ed allocano anche risorse finanziarie) per lo sviluppo territoriale dell'Unione.

Il lancio della proposta ha comportato la convergenza tra due proposte di progetto di visione strategica nate su tradizioni di programmazione differenti se non opposte.

- la prima, quella francese (Stratmed), improntata su un'impostazione deduttiva dello sviluppo territoriale che risponde alla domanda: cosa devono fare gli Stati membri nello sviluppare strategie congiunte per coniugare sviluppo economico e identità mediterranea?

- la seconda, quella italiana (Medisdec), improntata su una visione deduttiva della visione strategica mediterranea che risponde alla domanda; quello che si sta facendo all'interno della programmazione regionale, quanto corrisponde ad una visione strategica dello spazio mediterraneo e quanto le amministrazioni regionali ne sono consapevoli?

Il progetto Medisdec-Stratmed ha provato a delineare un percorso di ricerca di convergenza e di coerenza nella pianificazione dello spazio Mediterraneo.

Coerenza e Convergenza sono appunto parole chiave indirizzate all'attività di cooperazione.

Ricerca di coerenza e di convergenza con le politiche Ue è innanzitutto quello che chiamiamo *cooperazione verticale*. Questa operazione assume il connotato di verifica operata sugli strumenti e sulle politiche nazionali e regionali, cercando di mettere in luce gli elementi di praticabilità e di criticità. Ciò assume un'importanza nella misura in cui le politiche UE e gli strumenti regionali a scala subregionale si confrontano, in cui la dialettica tra visione (e interessi) locale e interesse generale crea difficoltà gestionale e in cui un'analisi attenta delle "ragioni del territorio" e delle ragioni di livello superiore è necessaria. Ciò comporta, impegno, capacità gestionale e strumenti in grado di governarne la complessità.

Ricerca di coerenza e di convergenza tra le regioni del Mediterraneo - quello che chiamiamo *cooperazione orizzontale*, significa imparare, soprattutto dai propri errori e da quelli degli altri per capire se stiamo perseguendo obiettivi comuni e con quali mezzi; questo implica di ana-

lizzare se è possibile uniformare alcune visioni, anche attraverso strumenti apparentemente banali di rappresentazione del territorio.

Medisdec Stratmed apre questo percorso di ricerca - verifica pervenendo in generale a due risultati:

Il primo è che le politiche europee, per essere applicate a livello locale e subregionale hanno bisogno di un processo di *governance* regionale continuo coerente e capillare che ne renda chiara e riconoscibile la intrinseca razionalità .

Tale razionalità va ricercata attraverso un processo iterativo (e non scalare) di attuazione e verifica, operato per mezzo di strumenti strategici non escludenti i territori locali sia in fase di formazione, che in fase di attuazione.

Il secondo è che e il processo di *governance* richiede una azione sul territorio che comporti *verifiche a scala locale* e che su questa sia esercitata l'azione di messa in coerenza tra obiettivi generali e interesse locale. Qui si innesta il discorso della specificità mediterranea che altrimenti appare come uno slogan pretestuoso e privo di significato specifico.

I diversi strumenti predisposti nei progetti pilota cercano di assumere questa prospettiva, ovvero procedere per strumenti di *governance* multi-livello. I progetti pilota lavorano sul concetto di *Agende strategiche territoriali* orientate a strategie di sviluppo territoriali regionali e locali (Lazio, Sicilia, Umbria, Murcia) di strumenti locali orientati alla comprensione e governo di dinamiche più generali (Piemonte, Catalogna, Grecia, Algarve), di procedure di *governance* (DRE) e di previsioni di scenario possibili

(Institut de la Méditerranée)

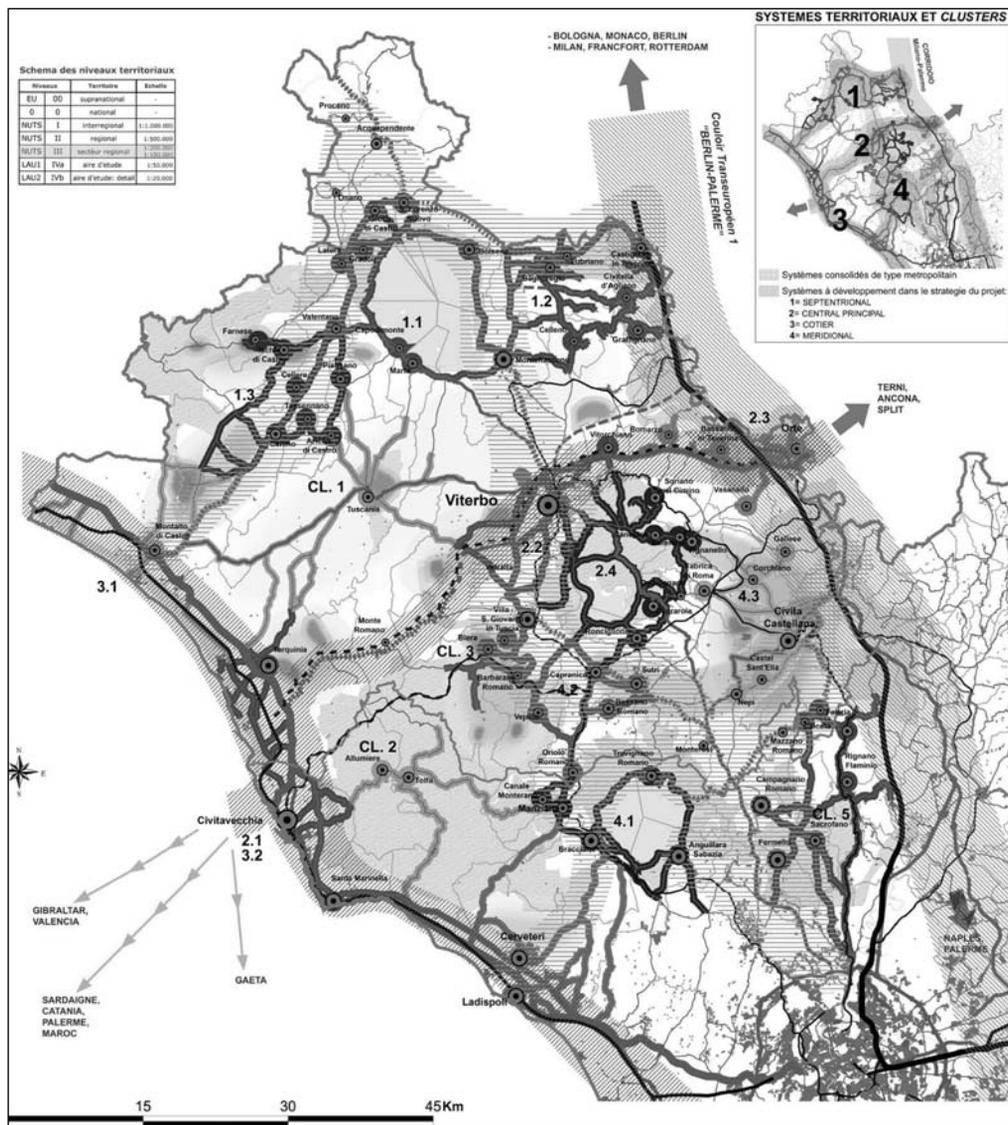
In questa prospettiva, lo spazio fisico della verifica e quindi della cooperazione sembra attestarsi nel territorio intermedio, ovvero quelle porzioni di regioni in cui, nel processo di programmazione, la dimensione locale e quella generale generano conflitti e quindi richiedono una attenzione maggiore dei soggetti coinvolti nel processo di *governance*. Il progetto Medisdec-Stratmed in sostanza, mette in relazione nell'area Medocc due linee d'intervento: la creazione di agende strategiche locali (a scala regionale o sub-regionale) e la definizione di scenari orientativi a scala continentale. Questi due percorsi sono inevitabilmente entrati in contraddizione con le pratiche locali. Queste non sempre, come sappiamo, rispondono a politiche di sviluppo regionale caratterizzate da chiare matrici strategiche, ma spesso risponde a contin-

genze, e nei casi peggiori a delle urgenze, (anche se queste ultime considerazioni non sono *tout court* generalizzabili). Il progetto Stratmed ha connotato in senso positivo l'innesco di questa contraddizione, almeno ha cercato di declinarla assecondando un atteggiamento costruttivo. Il progetto ha perseguito e sperimentato diversi percorsi per favorire integrazione, convergenza e promuovere una contaminazione tra i principi che definiscono le politiche di livello regionale e locale e quelli promossi dallo Schema di Sviluppo Spaziale Europeo (SSSE). Il tentativo è stato quello di dare al dibattito locale, che fonda la definizione delle strategie regionali, un respiro più ampio che tenesse conto delle grandi questioni che interessano i temi del territorio a scala continentale: le TEN (Trans European Networks), la definizione del

concetto di coesione territoriale, l'agenda di Lisbona, l'agenda di Goteborg e, nell'ultimo anno del progetto, la EU Territorial Strategic Agenda insieme alla Carta di Lipsia.

La domanda che resta aperta, ma che questo progetto ha contribuito parzialmente a rispondere è: qual'è il valore aggiunto dato dal confronto operato ad una scala transnazionale? Si è cercato di definire degli elementi unitari e di definire un linguaggio comune nel confrontare e affrontare le tematiche correlate alle questioni territoriali. Da una parte la necessità di mettere alla prova i principi dello SSSE e degli altri documenti di livello comunitario sopra elencati, dall'altra quella di trasformare questi stessi in metodologie operative ad alto grado di trasferibilità. La contraddizione transnazionale - locale si è rilevata maieutica e ha portato alla definizione dei diversi progetti pilota.

Non si è avuto mai l'atteggiamento di uniformare o di omogeneizzare il processo di costruzione delle strategie regionali, ma di declinare localmente, attraverso una metodologia condivisa, dei percorsi che avessero prospettiva, e che facessero riferimento a dei principi comuni: che fossero comparabili, che adoperassero una semantica comune e "comunitaria". Una semantica che permettesse al locale di superare le miopie, spesso legate alla ricerca di ritorni sul breve periodo voluti e cercati dagli/negli interessi della politica, nelle scelte delle politiche da perseguire, per intraprendere trasformazioni strategiche, che avvantaggiassero la competitività dei territori su più fronti tematici. Si è proposto quello che potrebbe definirsi un *soft attempt towards harmonisation*, un tentativo più spinto si sarebbe inevitabilmente scontrato con la difficile riconducibilità a denominatori comuni delle matrici di pianificazione territoriali locali dei singoli partner. La matrice di correlazione è stata individuata in *atelier* tematici improntati su tre grossi filoni: ambiente, infrastrutture e policentrismo. All'interno degli atelier, i partner hanno scambiato le loro, strutture di governance, strumenti, ma anche visioni, priorità ed esperienze condotte. Ognuno di questi atelier ha accompagnato le fasi progettuali che hanno portato alla definizione delle metodologie operative che contrassegnano le agende strate-



giche locali. Le fasi sono passate da un primo stadio prettamente analitico - descrittivo, ad un secondo in cui si sono individuate le criticità territoriali e si sono definiti i criteri di convergenza, fino ad arrivare a caratterizzare delle agende strategiche territoriali locali. Esse si sono nei formalizzate diversi progetti pilota in funzione dei contesti di applicazione, ma che seguono una metodologia radicata nel dibattito interno ad una partnership mediterranea, aggettivo che qualifica molte somiglianze socio-culturali, a sua volta comprendente diverse tradizioni di planning.

I progetti pilota hanno sostanzialmente e coniugato gli atelier con significativi temi inerenti al territorio: le nuove geografie dei luoghi del consumo e della produzione (Catalogna), la strategia di sviluppo, a scala subregionale, della piattaforma territoriale del Lazio settentrionale (Lazio), un progetto di valorizzazione urbanistica dell'isola di Kos attraverso la realizzazione di una "promenade" multiculturale (Ministero del Mare Egeo), il quadro di governance territoriale all'interno delle dinamiche del nodo infrastrutturale di Novara (Piemonte), la messa in opera di un quadro di confronto territoriale multilivello per l'area di Siracusa (Sicilia), un progetto di accessibilità telematica rurale (Umbria), uno studio territoriale che si confronta su più temi e scale d'azione (PACA), l'evoluzione territoriale delle zone comprese nel bacino del mar minore (Murcia).

Un percorso del tutto singolare è stato perseguito da l' Institut de la Méditerranée attraverso la proposizione di quattro scenari per l'area mediterranea: *Résilience territoriale, Mondialisation sécuritaire, La désarticulation de la Méditerranée, Renaissance arabe et Méditerranée mondiale.*

Quest'ultima riflessione fornisce degli spunti alquanto interessanti che permettono di far dialogare le strategie regionali con potenziali quadri di riferimento a grande scala e rigorosamente mediterranei. Un esercizio che permette anche di procedere ad iniziare un percorso di *sense giving*, nel bacino mediterraneo, alle indicazioni della Territorial Agenda dell'UE.

Il quadro dei progetti pilota è in effetti molto eterogeneo, sia per tematiche selezionate, sia per scala territoriale di inter-

vento, sia per tipo di azioni intraprese e di output previsti.

L'elemento unificante, che scaturisce dal metodo di lavoro, è quello dell'intervento su criticità specifiche, presenti sul territorio regionale, rispetto alle quali si è cercato di dare risposte in termini di metodi, di procedure, di strumenti di pianificazione.

I criteri minimi individuati come requisito - base sono orientati a definire uno spazio di condivisione sugli strumenti per l'intervento, rimandando la valutazione sull'efficacia alla capacità delle Amministrazioni di mettere in pratica strumenti e politiche.

Tra i principali criteri possiamo citare:

- la presenza di criticità specifiche regionali e locali, ma di rilevanza sovralocale;
- la tipicità mediterranea del tipo di dinamica oggetto del progetto pilota;
- la debolezza o la "sofferenza" degli strumenti ordinari nella gestione della criticità individuata;
- la necessità di proporre degli strumenti ad hoc;

- il grado di risposta offerto dal progetto pilota al problema della messa in pratica di linee d'azione promosse dallo SDEC e dalla sua evoluzione, l'Agenda Territoriale di Lipsia;

- Il grado di consapevolezza e di prospettiva che tali progetti devono possedere in termini di visione di un possibile futuro dello spazio Mediterraneo, nella sua incerta e poco chiara evoluzione. Dal panorama composito dei progetti pilota, emerge la necessità da parte delle amministrazioni di predisporre strumenti e saperi in grado di aumentare la consapevolezza sulla rilevanza che le scelte operate in ambito locale hanno nei confronti di un contesto più ampio (ad es. le opzioni poste dalla Territorial Agenda). Un'altra necessità è quella di legare maggiormente alla risorsa ambientale ed all'identità culturale le opzioni di sviluppo regionale, tenendo conto che ciò offre prospettive meno competitive (almeno in prima istanza) rispetto a politiche di sviluppo proprie del mercato globale.

In particolare, uno sguardo complessivo sui progetti pilota coglie la difficoltà nel mettere in pratica le politiche UE senza una riflessione sul significato e la praticabilità delle azioni sul territorio regionale, sia sulle ricadute ambientali, sia sugli esiti della competitività.

Questa difficoltà ha bisogno della costruzione di strumenti di dialogo e di *feedback* orizzontale e verticale, che identificano la scala territoriale subregionale e locale come vero laboratorio di sperimentazione, dove tutti gli attori coinvolti nell'assetto del territorio, dai *policy makers* dell'UE agli amministratori locali dovrebbero impegnarsi in un'azione di confronto e apprendimento reciproco.

A fronte di queste sperimentazioni, quanto negli anni a venire lo strumento *agenda strategica territoriale locale* potrà sostenere il design di politiche regionali di sviluppo? Lo strumento agenda strategica locale non è che un piccolo passo nella definizione di un linguaggio comune che aiuta ad introdurre a scala regionale un pensiero "propositivo-operativo e di prospettiva" che vada al di là delle differenze contestuali legate ai sistemi gestionali locali.

Questo strumento è ancora allo stato prototipale e necessita ancora di sperimentazione e di aggiustamenti, ma nasce da un percorso condiviso, non privo di ostacoli e incomprensioni, ma partecipato e, soprattutto, ha generato in Medisdec-Stratmed, dei primi disegni strategici territoriali che ora saranno affidati agli amministratori locali: in questo senso si ricompone quella ricerca di cooperazione e coerenza verticale, tanto auspicata nei documenti comunitari, che cerca di costruire una relazione tra i livelli più alti e quelli delle città e dei territori. Il prossimo passo è raffinare questo strumento e invitare anche le regioni che non hanno preso parte a questo progetto a sperimentare la metodologia di queste agende, al fine di disegnare politiche consistenti, coerenti e soprattutto dotate di consapevolezza e responsabile prospettiva.

**Assegnista di ricerca, Terza Università di Roma.*

***Professore a contratto in Progettazione Urbanistica presso*

Strategie di pianificazione transfrontaliera

Daniel Jarc*, Giorgia Guarino**

Il Progetto “Transland 2007 - Sviluppo sostenibile del territorio transfrontaliero” è un progetto Interreg IIIA Italia - Slovenia di pianificazione transfrontaliera.

Transland è stato condotto in maniera congiunta: per la parte italiana dalla Provincia di Gorizia, per quella slovena dall'Agenzia di Sviluppo ICRA.

Il progetto coinvolge, in Italia, il territorio della provincia di Gorizia e delle comunità montane del Torre, Natisone e Collio, del Gemonese, Canal del Ferro, Val Canale, in Slovenia, la Regione statistica Goriška, per una superficie complessiva di 4500 kmq. Entrambe queste aree di confine hanno subito un ritardo nello sviluppo, in parte imputabile alla presenza del confine di Stato, che ha reso marginale un territorio che precedentemente aveva una sua centralità, e in parte riconducibile alla totale assenza di una progettazione congiunta delle trasformazioni territoriali.

Transland muove dall'idea che una progettazione territoriale organica dell'area transfrontaliera è indispensabile per promuovere lo sviluppo dello spazio di confine, uno sviluppo volto alla costituzione di una rete policentrica di città e centri abitati e ad un'efficiente progettazione delle infrastrutture dei trasporti e dell'energia, in una logica di programmazione congiunta.

Transland si è svolto attraverso metodi di partecipazione pubblica, che hanno portato all'elaborazione di un documento (la *vision*) congiunto di sviluppo territoriale, i cui risultati sono stati pubblicati in un WEBGIS transfronta-

liero.

Al fine di rafforzare la coesione tra il territorio provinciale goriziano e friulano orientale e l'area di confine in territorio sloveno, Transland propone un'analisi delle caratteristiche dei luoghi ed individua le potenzialità dell'area, nei suoi aspetti insediativi, infrastrutturali, dell'energia, del patrimonio culturale e del settore economico, elaborando una visione per il futuro di quest'area di confine fondata sulla collaborazione e sulla sinergia fra Italia e Slovenia.

Il Quadro conoscitivo è la base delle riflessioni e spunto all'elaborazione del progetto. Esso è stato realizzato da un gruppo di lavoro¹ che ha elaborato una completa analisi dell'area in oggetto.

Il sistema insediativo, l'infrastruttura economica pubblica, il sistema del paesaggio agroforestale, il turismo e la tutela dell'ambiente, della natura e del patrimonio culturale sono le tematiche secondo le quali Transland articola l'analisi dello stato di fatto del territorio. È questo lo 'sfondo' che è stato la base delle ipotesi di scenario e della creazione della visione transfrontaliera.

Dall'analisi dello stato di fatto (Quadro conoscitivo) Transland opera una proiezione dei più rilevanti temi territoriali (la gerarchia dei centri, le infrastrutture, l'agricoltura e le foreste, l'energia, la natura e le aree protette, infine le aree a rischio) secondo un'ottica temporale di medio periodo: ne scaturiscono tre scenari, *tendenziale*, *accelerato*, e *sostenibile*, che immaginano lo sviluppo del territorio secondo

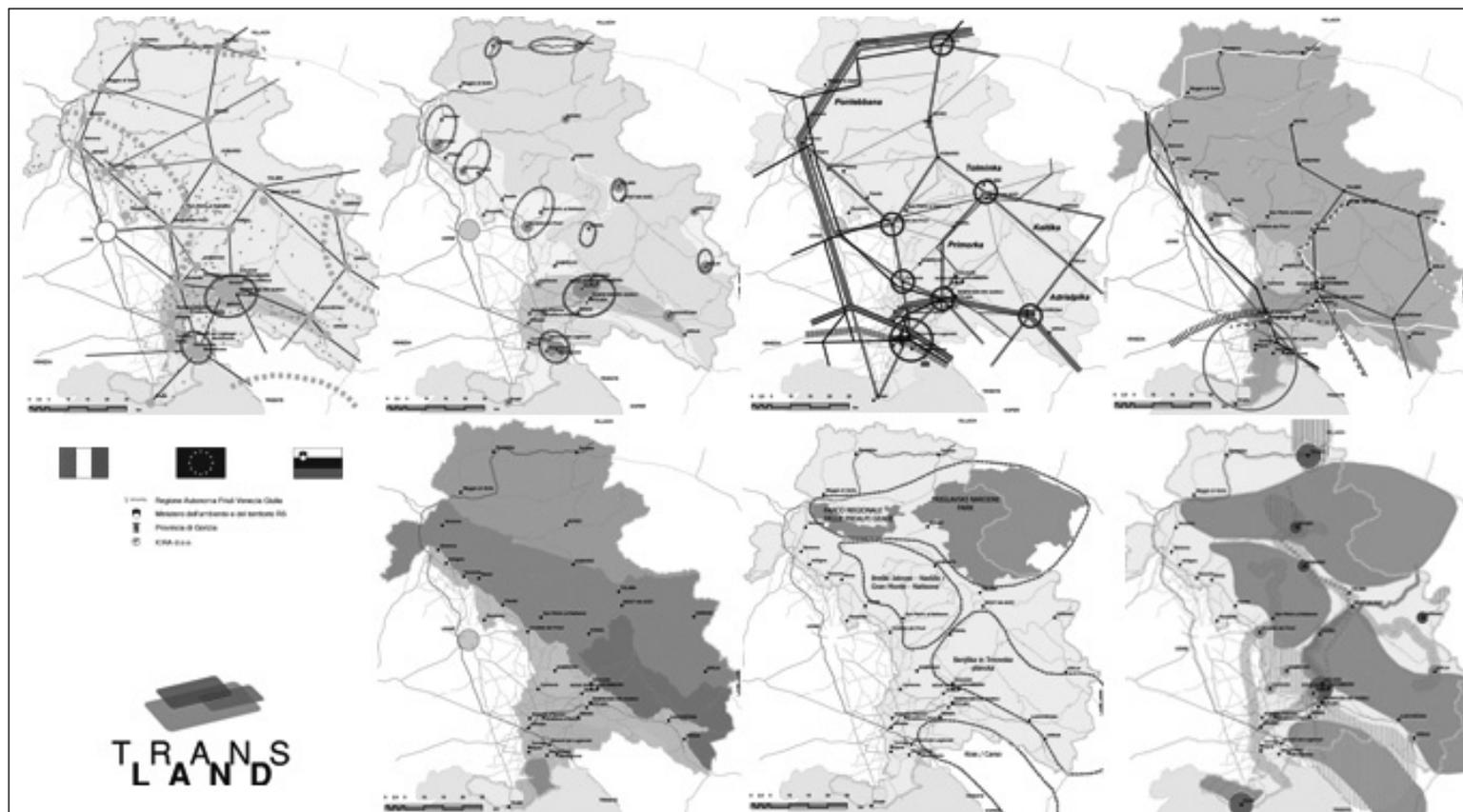
la pressione compiuta da politiche territoriali e scelte strategiche diverse, alcune in atto, altre in via di definizione. È lo scenario sostenibile, chiamato *del buon governo*, quello preferibile per il futuro dell'area transfrontaliera secondo Transland.

Al fine di promuovere uno sviluppo sostenibile del territorio il progetto Transland propone la sua *vision* territoriale, maturata dalla selezione dello scenario auspicabile, elaborata in maniera congiunta con il partner sloveno e validata da un ampio gruppo tecnico e dall'opinione pubblica².

La visione si basa sul concetto di sviluppo policentrico e delinea lo sviluppo nei settori strategici chiave: sviluppo del sistema insediativo; sviluppo dell'infrastruttura economica (dei trasporti ed energetica); sviluppo del sistema paesaggistico inteso come sviluppo delle attività agricole e forestali, delle qualità naturali e del turismo.

Alla base della *vision* sta la consapevolezza di vivere in un territorio comune e la necessità di condividere le risorse territoriali (acqua, suolo, boschi, valori naturali e culturali), avvalendosi di una maggiore 'massa critica' necessaria a perseguire con efficacia gli obiettivi congiunti di sviluppo sostenibile e, allo stesso tempo, utile a potenziare le aspirazioni di leadership che la regione transfrontaliera vorrebbe e potrebbe giocare nei settori logistico, turistico e tecnologico.

La *vision* di Transland proietta l'area transfrontaliera in una dimensione futura il cui baricentro è il cluster urbano di Monfalcone - Gorizia -



Progetto interreg IIIA Italia Slovenia "Transland 2007 - Sviluppo sostenibile del territorio transfrontaliero". Mappe della vision: (dall'alto in basso, in senso orario) "Sistema insediativo /Schema dello sviluppo policentrico"; "Sistema insediativo /Sviluppo degli insediamenti"; "Infrastruttura /Infrastruttura viaria"; "Infrastruttura /Energia"; "Paesaggio /Attività agroforestale"; "Paesaggio /Aree naturali"; "Paesaggio /Turismo"

Nova Gorica - Ajdovščina, dove un efficace sistema logistico che trova i suoi elementi cardine nel sistema portuale, aeroportuale e ferroviario sviluppato nell'area monfalconese si coniuga con un sistema innovativo di ricerca e alta formazione del polo multiculturale, tecnologico e turistico di Gorizia-Nova Gorica e della valle del Vipacco.

Questo nuovo assetto territoriale sarà in grado di connettersi con la gerarchia dei centri rurali che si aggregeranno in aree di sviluppo territoriale coordinato in grado di generare uno sviluppo socioeconomico caratterizzato dalla differenziazione delle funzioni degli insediamenti.

Transland ha avuto il supporto anche di un'analisi comparativa fra legislazione italiana e slovena in termini di pianificazione e ambiente. Questa ha esaminato i principi e le norme comunitarie sulla pianificazione e sulla *governance* territoriale in un'ottica di sviluppo transfrontaliero, nonché la normativa nazionale e regionale. Alla

luce di quest'analisi, che evidenzia la diversa natura amministrativa ed il diverso valore attribuito alle competenze attribuite agli enti, Transland ha inteso promuovere la creazione di uno strumento interistituzionale transfrontaliero che operi su procedure comuni e sulla condivisione di problematiche relative ad energia, acqua e pianificazione territoriale, nel modo più snello e agile possibile.

In tal senso è parsa risolutiva la decisione di istituire un'associazione transfrontaliera tra enti pubblici e privati che abbia poteri consultivi e propositivi rispetto alle tematiche comuni del territorio. L'associazione dovrà operare non solo come tavolo di discussione permanente su argomenti di carattere territoriale che risulteranno di volta in volta prioritari nei rapporti transfrontalieri, ma avrà anche il compito di promuovere la visione prodotta da Transland. Dovrà inoltre garantire la continuità del processo di pianificazione strategica avviato preoccupandosi di tenere sempre viva la riflessione e

la partecipazione degli attori locali. La gestione del partenariato condiviso fra istituzioni a livello transfrontaliero richiama i cosiddetti GECT (Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale), soggetti di cooperazione territoriale con personalità giuridica di diritto pubblico e capaci di agire per conto dei propri membri, introdotti dal Regolamento n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 (G.U. L 210 del 31.7.2006)³.

Questo nuovo strumento di cooperazione potrebbe costituire la base giuridica di un'Euroregione, sia essa di carattere locale, di area vasta che sovra-regionale.

Le Euroregioni sono realtà istituzionali già previste dall'Unione Europea sin dai primi anni Novanta. Esse agevolano forme di unione e di cooperazione su temi diversi, consentendo di concretizzare una fattiva collaborazione transfrontaliera e interregionale tra zone confinanti di un'area geopolitica con una storia comune, fatta anche di

scambi economici, sociali e culturali. Le Euroregioni solitamente non corrispondono ad alcuna istituzione legislativa o governativa, non hanno potere politico e il loro operato è limitato alle competenze delle autorità locali e regionali che le costituiscono.

Un'Euroregione solitamente può assumere le seguenti forme giuridiche:

- un'associazione senza personalità giuridica di autorità locali e regionali su ambo i lati del confine nazionale;
- un'associazione transfrontaliera senza personalità giuridica con un segretario permanente e una squadra tecnica e amministrativa dotata di risorse proprie;
- un'organismo di diritto privato, basata su associazioni o fondazioni no-profit, su ambo il lato del confine, in accordo con le rispettive leggi nazionali vigenti;
- un'organismo di diritto pubblico, basata su accordi interstatali, che hanno a che fare anche con la partecipazione delle autorità territoriali.

L'istituzione di un'Euroregione comporta quindi la predisposizione di schemi operativi e normativi che devono trovare fondamento non solo su esperienze di cooperazione già in atto, ma anche su forti motivazioni e aspirazioni, in modo da rispondere alle esigenze di tutti i soggetti che decidano di farne parte.

Mentre il GECT, acquisendo personalità giuridica a livello europeo, può costituire l'organismo che detiene le competenze conferitegli dai propri membri per poter agire in termini transfrontalieri, e dunque internazionali.

La costituenda Associazione transfrontaliera Transland si muove in questa direzione, si propone di rafforzare il partenariato nato già con il progetto TRANSPLAN (2003-2005) e consolidato poi dal progetto Transland (2005-2007), e di agire per costituire un GECT nell'area transfrontaliera italo-slovena o comunque inserirsi con la propria partnership nel processo di costituzione di un tale strumento giuridico ad una scala sovra-regionale europea.

È in quest'ottica che Transland, diversamente dagli altri progetti messi in atto dall'amministrazione regionale

FVG grazie ai finanziamenti del programma Interreg - tra cui si ricordano inoltre ISA Map, Transplan, Mapsharing, Distretto del Carso, Palpis e Jedis - può definirsi un'importante sperimentazione per mettere a punto nuove forme di pianificazione territoriale, e va letto come prototipo di piano strategico transfrontaliero.

A Transland infatti va riconosciuto il merito di aver sperimentato un nuovo processo di *governance* che ha messo in rete attori e politiche, interessi ed obiettivi, per individuare una visione condivisa del futuro del territorio. Una visione di sviluppo di medio/lungo periodo e di area vasta, che ha selezionato obiettivi di governo, ha avviato processi concertati di trasformazione territoriale, e che potrà mobilitare possibili investitori economici, in un quadro di competitività sovra locale ed internazionale tra città e territori. Per fare questo ora Transland necessita della struttura adeguata per costruire reti e patti tra soggetti internazionali e promuovere alleanze tra territori, delineando, così, strategie di respiro internazionale volte a rafforzare i sistemi locali urbani.

Sembra dunque ormai impossibile affrontare tematiche di coesione e di sviluppo economico e sociale prescindendo dalle realtà cittadine, ma anzi il processo di rinnovamento e sviluppo della competitività dell'Europa deve necessariamente muovere dalle entità locali.

**Provincia di Gorizia - Ufficio Pianificazione*

***Collaboratrice per la Provincia di Gorizia al progetto Transland 2007.*

www.transland.it

www.provincia.gorizia.it

Note

1. Oltre agli scriventi, il gruppo di lavoro Transland è composto, per la parte italiana, da: dott. Walter Franzil, arch. Maria Grazia Santoro, dott. Enrico Siardi, arch. Maurizio Trevisan, dott. Federico Gallopin, dott. Ezio Benedetti, ing. Raffaella Codermatz; per la parte slovena da: dott.ssa Andreja Trojar Lapanja, arch. Aleksandra Torbica, arch. Rafael Bizjak, studio Locus (arch. Jelko Valencak, arch. Metka Jug), ing. Leon Kobetic, Luka Krevs, ing. Roberto Rijavec, dott. Peter Velikonja.

2. Transland ha attuato un processo di partecipazione pubblica per l'elaborazione collettiva della *vision* attraverso il coinvolgimento degli stakeholders locali, in un confronto con le realtà in atto e con le proposte future. Sono stati organizzati incontri di presentazione, workshop e dibattiti con i maggiori rappresentanti delle categorie economiche, sociali, culturali

del territorio e si sono avuti diversi momenti di incontro anche con le istituzioni locali. L'intero processo è stato condotto dall'Agenzia REC di Ljubljana, nella persona della dott.ssa Milena Marega.

3. Le competenze del GECT sono stabilite tramite una convenzione elaborata ed approvata dai suoi membri, che ne precisa funzioni, durata, condizioni di scioglimento e rispettive responsabilità (i membri sono responsabili finanziariamente in proporzione del loro contributo al bilancio fino all'estinzione dei debiti). Il diritto applicabile per l'interpretazione e l'applicazione della convenzione è quello dello Stato membro nel quale si trova la sede ufficiale del gruppo. Sulla base della convenzione il GECT adotta il proprio statuto, contenente: elenco dei membri; obiettivo e funzioni; denominazione e sede; competenze e funzionamento degli organi; procedure decisionali; scelta delle lingue di lavoro; modalità di assunzione del personale, la natura dei contratti; modalità del contributo finanziario dei membri nonché norme applicabili in materia di contabilità e di bilancio; designazione di un organismo indipendente di controllo finanziario e di audit esterno.

Sul Piano territoriale della Regione Lombardia

Aldo Vecchi*

Nei 30 anni di vigenza della propria Legge regionale “di prima generazione”, la 51/1975, la Regione Lombardia – diversamente da altre regioni – non è mai pervenuta a dotarsi del previsto Piano territoriale regionale, malgrado alcuni tentativi e la formazione invece di numerosi Piani regionali di settore. In un territorio nel frattempo profondamente modificato, ed anche assai pianificato da strumenti di tutte le entità sotto-ordinate (comuni, province, parchi), tutti approvati dalla regione stessa, ma non per questo brillanti per coerenza, la regione sta ora impegnandosi rapidamente a formare la strumentazione del Piano territoriale regionale, come previsto dalla nuova Lr 12/2005: alla fine del 2007 è stata conclusa una prima consultazione (trasparente, ma alquanto tiepida) sul “Documento di piano” e sui fondamentali allegati: il “Rapporto sullo stato dell’ambiente” e l’adeguamento del vigente Piano paesaggistico regionale. Nel gennaio 2008 i testi sono stati adottati dalla Giunta regionale, per avviarli al confronto in ambito consiliare.

Struttura del documento di piano

Il Documento di piano enuncia la propria *mission* in questi termini: “migliorare la qualità della vita dei cittadini lombardi” il testo, pur manifestando apertura verso l’immigrazione, tende concettualmente a privilegiare “i cittadini lombardi” (si confronti il Ptr dell’Emilia Romagna, che invece propone la “Costruzione di una società aperta, multiculturale e multietnica”).

La *mission* viene articolata in tre macro obiettivi: “proteggere e valorizzare le risorse”, “riequilibrare il territorio”, rafforzare la competitività dei territori”.

I tre macro obiettivi si suddividono in numerosi obiettivi di dettaglio, a loro volta specificati in misure operative (corrispondenti ad azioni della regione stessa, secondo una prassi già codificata nei precedenti del “Piano regionale di sviluppo), ma in assenza di una quantificazione dei bisogni, delle risorse e della entità degli interventi pubblici e regionali, per cui non è possibile verificare né le priorità di intervento effettive né monitorare successivamente l’efficacia del piano.

Gli obiettivi di dettaglio sono raggruppati sia per temi che per aree: i temi sono da un lato l’ambiente, il paesaggio e il patrimonio culturale, e d’altro lato gli aspetti economico-produttivi e sociali, con nel mezzo l’assetto territoriale.

Le aree, definite “sistemi territoriali”, sono da intendere a geometria variabile e quindi in parte sovrapponibili, e non necessariamente estese nell’insieme all’intera regione: comprendono l’area metropolitana (estesa quantomeno fino alle nuova Gronda est e alla “Pedegronda”, ma forse anche oltre), la montagna, l’area pedemontana e i laghi (con ampi intrecci tra queste tre), nonché la pianura irrigua e il “Po e grandi fiumi”.

Il PTR, si sviluppa tramite strumenti operativi, non ancora pienamente delineati, alcuni dei quali corrispondono a circolari già emanate, che includono

anche indirizzi diretti ai Piani di governo del territorio e/o ad altre competenze di livello comunale.

Principali contenuti

Procedendo soprattutto attraverso analisi Swot (forza/debolezza, opportunità/minacce) il Documento di piano chiarisce i vari contenuti descrittivi e ottativi.

“La Lombardia va, aiutiamola a correre”: collocazione della Lombardia e di Milano rispetto ai corridoi europei (con tendenziale assimilazione dei nodi di Novara e di Verona) e nel pentagono delle aree metropolitane più forti, con Parigi, Londra e l’asse del Reno.

Visione limitativa e ottimistica dei fenomeni di degrado, disagio e congestione.

Il policentrismo lombardo è un valore positivo, da incentivare, ma senza penalizzare Milano.

L’auspicabile terziarizzazione “di eccellenza” può essere favorita dalla qualità urbana e paesaggistica; la regione comunque sostiene tutti i settori produttivi.

La diffusione degli insediamenti (Sprawl), il connesso consumo di suolo e la scarsa qualità dell’architettura sono preoccupanti: occorre incentivare la polarizzazione urbana in forme compatte.

Le “reti” sono individuate come chiave progettuale degli assetti territoriali: rientrano in questo discorso sia le nuove reti telematiche, sia la “rete verde ecologica regionale” come infrastruttura prioritaria, con la ricerca di una compatibilità tra la rete verde e le

reti dei trasporti e dell'energia, anche verso la formazione di "nuovi paesaggi" (progettazione integrata); per quanto riguarda più specificamente le classiche reti dei trasporti, si propone (genericamente) una complementarietà del sistema aeroportuale regionale, il completamento della rete logistica con il quadrilatero delle merci fuori Milano e una generica priorità al trasporto su ferro, ma senza penalizzare il trasporto su gomma.

Nel complesso il rilevamento delle tendenze e le analisi Swot appaiono condivisibili, ma sono prive di dati (salvo quelli del Rapporto sull'ambiente) e mancano di scenari alternativi alti/medi/bassi, connessi a diverse ipotesi (anche meno ottimistiche) sul ruolo e la competitività della Lombardia e dell'Italia nel mondo e su possibili crisi dell'economia globale.

Si riscontra inoltre una sostanziale ambiguità tra obiettivi contraddittori, quali: policentrismo ma "viva Milano"; ferro ma anche gomma; verde ma anche cemento. Mancano chiare opzioni verso strumenti di segno definito quali ad esempio un rafforzamento fisico e funzionale della maglia ferroviaria per il trasporto passeggeri tra i poli esterni a Milano, oppure un uso programmato di tutte le leve tariffarie relative ai trasporti (autostrade, ferrovie e trasporto pubblico locale, parcheggi) ben al di fuori dell'area del centro storico limitata al traffico.

Ambiente e valutazione ambientale strategica

Il Rapporto, sulla scorta delle poderose strutture regionali preposte all'ambiente, espone una descrizione ampia e analitica di tutti i fenomeni ambientali (meno di quelli socio-economici), ma non uniforme nella dotazione di dati. Assumendo ad esempio le criticità relative alla qualità dell'aria, per il biossido di azoto (NO₂) il limite di legge risulta superato a Milano e Como Lecco Bergamo Pavia, ma non si dice quante volte e di quanto; per l'ozono (O₃) la situazione critica estiva, urbana ed anche extraurbana, viene segnalata ma non quantificata; per le piogge acide si comunica che il fenomeno in diminuzione, ma senza quantificarlo.

Per il rumore viene documentata solo la (scarsa) diffusione dei Piani comunali di azionamento acustico, ma non figura nessun dato sull'effettivo inquinamento acustico (malgrado la diffusione di centraline ARPA ed anche SEA).

Nel Rapporto si legge una trasparente esplicitazione: di importanti obiettivi non raggiungibili (qualità dell'aria - particolato, ozono, biossido di azoto - e soprattutto "gas climalteranti" ed emissione di CO₂, con previsione di elevato scostamento dagli obiettivi di Kyoto, anche al 2015), con rassegnata neutralità, e clamorosa divergenza dalla accelerazione che nel frattempo sta maturando nell'ambito della Comunità europea: alla faccia delle velleità di leadership ambientale connesse alla candidatura milanese per l'Expo; di incoerenze e contraddizioni tra diversi obiettivi, soprattutto riguardo alle infrastrutture stradali, che potrebbero indurre aumenti del traffico e dell'inquinamento, vanificando la propria stessa efficacia, con piena delega e forse eccessiva fiducia verso i procedimenti di mitigazione e compensazione.

Gli indicatori sono forse troppi, senza gerarchia in funzione del monitoraggio degli elementi fondamentali del processo di Piano; non sempre risultano ben definiti in termini di riferimenti spazio-temporali dei fenomeni indagati (es.: ozono: "concentrazione media giornaliera": dove? Su tutto l'anno? Solo nei mesi estivi?) e senza esplicitazione sintetica dei valori storici, iniziali ed attesi. Inoltre più di un indicatore può essere influenzato da fattori fisici o normativi esogeni; non vi è una distinzione preventiva sistematica su cosa ci si attende dal Piano territoriale regionale, cosa dall'evoluzione autonoma oppure dai fattori esogeni.

** Architetto, già tecnico del Comune di Sesto Calende (Varese).*



Città del Vino
Associazione Nazionale

Associazione Nazionale Città
del Vino Concorso nazionale

IL MIGLIOR PIANO REGOLATORE DELLE CITTA' DEL VINO

Promozione • Il Concorso è promosso dall'Associazione Città del Vino. E' rivolto ai Comuni e agli Enti territoriali che si sono dotati di uno strumento di pianificazione territoriale e urbanistica attento ad uno sviluppo sostenibile del territorio e nel quale assume rilievo la pianificazione delle zone di pregio vitivinicolo. Il Concorso ha cadenza annuale. Il premio è conferito nell'ambito di **Urbanpromo**, evento di marketing territoriale promosso dall'INU - Istituto Nazionale di Urbanistica.

Finalità • Il Concorso si prefigge di richiamare l'attenzione degli Amministratori di Comuni ed Enti territoriali e dei pianificatori, sulla tutela e la valorizzazione delle aree di pregio per la produzione vitivinicola, sotto il profilo idrogeologico, ambientale, paesaggistico, produttivo ed economico, nonché sul recupero, riuso e valorizzazione del complesso delle strutture edilizie connesse alla produzione, commercializzazione e diffusione della cultura in ambito enologico e vitivinicolo. Attraverso la pubblicizzazione dei suoi risultati, il concorso intende inoltre contribuire alla diffusione di buone pratiche, in quanto termini di riferimento per il perseguimento di ulteriori progressi nella pianificazione di territori vitivinicoli.

Per informazioni • Associazione Nazionale
Città del Vino - tel. 0577 353144 fax 0577
352584 - info@cittadelvino.com

Il Ptap della Provincia di Chieti

Giovanni Crocioni, Antonio Di Chiacchio, Giuseppe Iocco*

Il Piano territoriale delle attività produttive condotto dalla Provincia di Chieti, di concerto con i tre Consorzi Asi di Chieti-Pescara, del Sangro e di Vasto, presenta molti e diversi profili interpretativi.

Il primo appare sicuramente riconducibile al tema della governance.

In una fase in cui emergono, a volte in forme vistose, criticità ricorrenti e incrociate nella capacità di governo, in grado di investire componenti cospicue dell'intero sistema – la prolissità e le dispersioni dell'architettura istituzionale italiana hanno chiamato in causa via via, nel dibattito, le Comunità Montane, i Comuni minori e le stesse Provincie – la formazione di un Piano Territoriale di Coordinamento attraverso un impegno convergente di copianificazione di quattro soggetti diversi, la Provincia appunto insieme ai tre Consorzi Asi, non deve essere ritenuta iniziativa di poco conto. Tanto più considerando i crescenti momenti di delegittimazione che hanno investito gli stessi Consorzi ed il loro ruolo, dopo le fasi più impegnative della crescita industriale del Mezzogiorno, ed ancor più dopo la conclusione dell'esperienza Casmez, con il trasferimento delle relative competenze prima alle Regioni e poi, in parte, da queste ultime alle Provincie.

E' senz'altro vero, come è stato osservato, che oggi altri soggetti – forse concepiti in una fase di più aggiornata cultura delle politiche industriali – operano sul territorio, come i Distretti ed i Patti – nel chietino i Distretti Industriali della Maiella e del Vastese

insieme con i Patti Territoriali del Sangro-Aventino e del Trigno-Sinello – ma è anche vero che le competenze dei Consorzi Asi sulle urbanizzazioni degli agglomerati, sulla gestione del loro sistema fondiario, sulle reti infrastrutturali e sulle polarità di supporto – i Porti di Ortona e di Vasto, l'Aeroporto D'Abruzzo, i centri della logistica, ad esempio – corrispondono pur sempre a fattori e momenti cruciali, a componenti “dure”, per l'assetto dei territori interessati.

Peraltro è bene sottolineare che la Provincia di Chieti ha ormai ampiamente acquisito, dalla fase di formazione del proprio PTCP, una concezione della pianificazione territoriale tutta imperniata sulla ricerca di forme avanzate ed efficaci di governance, abbandonando in modo evidente e convinto diversi possibili percorsi tendenti piuttosto, come è avvenuto in altre Provincie anche in Abruzzo, ad accentuare le forme della pianificazione territoriale orientate nel senso del dirigismo, della prescrittività della pianificazione, se non quasi il carattere conformativo dei diritti edificatori dei piani territoriali provinciali.

Nel caso dei tre Consorzi Asi, la ricerca di intese efficaci si è mossa come presupposto del lavoro da svolgere, ed è stata portata – non senza verifiche e passaggi anche delicati – ad una sua prima ed impegnativa conclusione con la formazione e approvazione del progetto del Ptap.

La concezione “leggera” a cui ci si è riferiti – e cioè una pianificazione indiretta e basata innanzitutto su indirizzi

e sistemi di relazione – non può essere male interpretata, come una sorta di disimpegno.

Il Ptap interviene su realtà territoriali articolate e straordinariamente impegnative, grandi agglomerati industriali, dove operano alcune decine di migliaia di addetti e molte centinaia di aziende; nello stesso tempo si tratta di territori investiti, più in generale, da processi di trasformazione strutturale assai impegnativi.

Si tratta, in sostanza, di realtà consolidate e complesse su cui occorre saper operare attraverso logiche efficaci di riconversione graduale, che solo un sistema di pianificazione maturo e appropriato, opportunamente calibrato ed attentamente mirato, potrà attivare con efficacia.

Questo innanzitutto è il tentativo che è stato condotto con il Ptap: puntare su una riconversione degli assetti produttivi del territorio estesa coerentemente all'intero sistema provinciale, con l'obiettivo di un aggiornamento della rete complessiva degli agglomerati, tenuto conto dei ruoli innovativi ed inediti a cui gli agglomerati stessi sono chiamati oggi a rispondere.

Essi devono in sostanza trasformarsi in piattaforme produttive aperte alle sollecitazioni del mercato e capaci di guardare alla prospettiva di mix opportuni di attività industriali ed attività terziarie integrate.

Se ha dato buoni frutti il lavoro di pianificazione condivisa fra i quattro soggetti promotori del Ptap, in applicazione efficace dei contenuti in materia del PTCP, lo stesso tema della ricerca di

momenti efficaci di governance territoriale si è poi esteso con il Ptap alle importanti fasi gestionali che ne deriveranno, chiamando le Amministrazioni Comunali interessate a partecipare attivamente alla formazione degli strumenti di attuazione dello stesso Ptap.

I Piani Regolatori dei Consorzi, opportunamente definiti nei loro contenuti, verranno infatti approvati a loro volta in regime di copianificazione, tra Provincia, Consorzi e Comuni interessati. Ciò potrà consentire – almeno questo è l’obiettivo – di superare antiche ed impegnative criticità, nei rapporti tra Consorzi e sistema dei Comuni, e tra PRT e PRG. In parte, è bene ricordarlo, sono criticità derivanti storicamente dall’impianto stesso dell’intervento straordinario, capaci spesso di ridurne, se non di comprometterne l’efficacia.

Come strumento di pianificazione territoriale, il Ptap ha operato attraverso criteri di geometria variabile, a seconda della diversa maturazione dei campi e dei temi di lavoro.

Circa le linee da seguire per la futura strumentazione degli agglomerati Asi, gli indirizzi emersi in sede di Piano appaiono efficaci e largamente condivisi, tenuto conto delle molte e diverse peculiarità presenti nel territorio provinciale e negli stessi assetti del sistema industriale: le impegnative criticità che investono gli agglomerati della Val Pescara, quelli di più antica formazione, nel quadro di processi territoriali dinamici, di non facile interpretazione e spesso non sufficientemente governati; la buona fase che attraversano gli agglomerati del Sangro, nel comparto della meccanica (Fiat ed Honda), con le esigenze emergenti di uno sviluppo nel senso dell’integrazione di attività terziarie qualificate, nel campo della ricerca e della sperimentazione; le peculiarità importanti dell’area Vastese, con i propri specifici processi di trasformazione e crescita.

Meno semplice è apparso operare sulle polarità funzionali coinvolte nei processi di pianificazione territoriale, dai porti di Ortona e di Vasto, all’Aeroporto D’Abruzzo, ai centri della logistica.

In questo caso emerge con forza dalle

ricerche del Ptap l’esigenza di un consolidamento e di un’integrazione più accentuati, tra le varie parti del sistema territoriale interessato.

La criticità della rete della portualità potrà essere superata solo dalla conquista di un governo unitario del sistema abruzzese, con l’obiettivo di pervenire ad un’unica autorità portuale regionale, mentre i tre Consorzi Asi, unitariamente, dovranno venire più organicamente coinvolti nei programmi portuali, superando l’attuale frammentazione.

Si tratta, ancora, di un problema di governance, che il Ptap non aveva certo modo di risolvere, ma che è stato posto puntualmente dal Piano all’ordine del giorno.

In altri casi il Ptap ha aperto prospettive di lavoro non irrilevanti: per gli agglomerati minori, periferici, tentando la strada di un sostegno realistico e selettivo a scala intercomunale; per le reti infrastrutturali, evidenziando le criticità emergenti e le necessarie selettività programmatiche; per la logistica delle merci ed il riuso dei capannoni dismessi e inutilizzati, aprendo campi di lavoro per progetti di intervento; per le politiche ambientali, segnalando opportunità e insieme ritardi, e sollecitando opportunamente le iniziative di competenza regionale.

Certamente si tratta di temi difficili e di non facile innesco, per i quali il Ptap rappresenta forse solo un momento di avvio, che potrebbe, tuttavia, non risultare irrilevante.

Molto dipenderà, naturalmente, dalla capacità della Provincia di Chieti di alimentare e sostenere, pur con il necessario realismo, le diverse possibili fasi attuative del Ptap.

Tocca ora innanzitutto ai Consorzi, ai Comuni, alle forze imprenditoriali operare ancora in maniera convergente ed utilizzare al meglio – potendo comunque contare sul sostegno della Provincia di Chieti e della sua pianificazione territoriale – gli spazi di lavoro e di iniziativa che sono venuti aprendosi con il Ptap e dopo il Ptap.

* *Progettisti del Ptap.*



Paesaggi della montagna umbra

A cura di Sandra Camicia

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

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

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

Sconto del 20% per i Soci INU

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

Quale futuro per l'idroelettrico in Trentino

Fulvio Forrer*, Dimitri Dori**

Sulla base della Norma di attuazione dello Statuto speciale di Autonomia (DL n. 463 del 1999) e del mutato quadro normativo provinciale in materia di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, in vista della imminente scadenza delle concessioni relative alle grandi derivazioni idroelettriche presenti in provincia di Trento (per la maggior parte degli impianti prevista per la fine del 2010), si sta assistendo ad una riorganizzazione delle società di scopo e alla fissazione di nuove regole per la mitigazione e compensazione dei danni ambientali conseguenti al forsennato sfruttamento idrico del patrimonio esistente. Una condizione di alto interesse nazionale per il laboratorio verso la sostenibilità che questa esperienza rappresenta, ovvero per trovare un equilibrio avanzato tra risorse del territorio, tra cui le dinamiche ecologiche, e lo sfruttamento a fini economici dei beni collettivi. Il peso dell'idroelettrico sull'insieme delle captazioni è espresso significativamente dalla tabella e dalle tavole che seguono: Anche la capillarità delle concessioni appare condizionante le portate in tutti i bacini idrografici alpini, il tratto rosso (depauperamento) ne rappresenta l'estensione che assieme al tratto giallo (perturbazione) ne esprime il cattivo stato di conservazione complessivo. Solo alcuni segmenti dei bacini a più alta quota risultano essere in buono stato di salute (verde). Se si considera poi che in Trentino le captazioni rappresentano nel loro insieme due volte e mezza la disponibilità d'acqua media per bacino, appare chiaro come il ruolo

dell'idroelettrico sul depotenziamento della capacità autodepurativa dei corsi d'acqua è preponderante. Proprio per affrontare tale situazione la Provincia Autonoma di Trento (PAT) ha emanato il Piano Generale di Utilizzazione delle Acque Pubbliche (PGUAP con valenza di piano di bacino) approvato d'intesa con le regioni confinanti e con lo Stato fissando tra l'altro il deflusso minimo vitale e vari provvedimenti amministrativi idonei a porre sotto controllo il rilascio delle concessioni al prelievo idrico.

Allo stato attuale in Trentino le centrali sono complessivamente 27 di cui 22 di ENEL SpA (per una producibilità media annua di 3.600 GWh), 2 di EDISON SpA (per una producibilità di 492 GWh) e 3 di Primiero Energia (per una producibilità di 284 GWh); la potenza nominale media concessa risulta complessivamente pari a circa 570.802 kW. Le grandi derivazioni idroelettriche presenti sul territorio provinciale sono divenute di competenza provinciale; a fronte di questa importante novità, la Provincia si è mossa prevedendo la costituzione di due grosse società, a partecipazione pubblica (L.p. del 6.03.1998 n. 4), che rileveranno gli impianti idroelettrici di Enel ed Edison. In particolare le due società saranno costituite da:

1) *Società A*: costituita per il 51% da Dolomiti Energia (società a prevalente partecipazione pubblica) e per il 49% da Enel, che subentrerà a tutti gli impianti di Enel. Il 14.11.2007 Enel SpA e Dolomiti Energia hanno sottoscritto un "Memorandum of

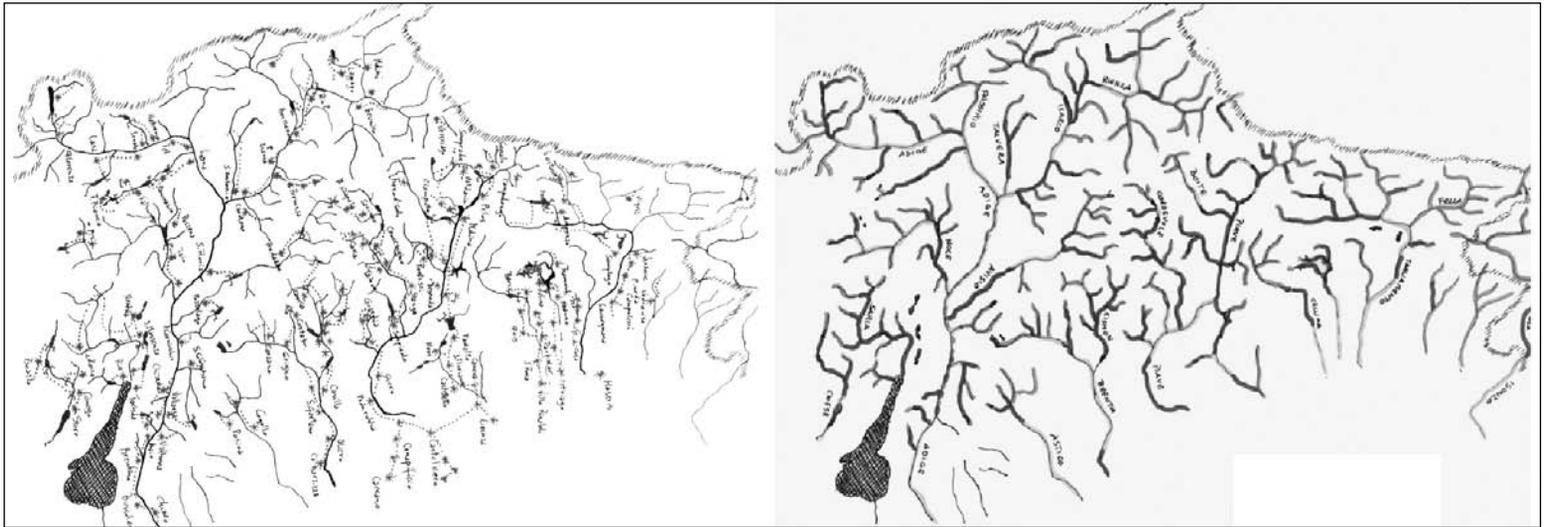
Understanding" che prevede la cessione a Dolomiti Energia del 51% del capitale di una società ("NewCo") che costituirà Enel Produzione.

2) *Società B*: costituita per il 51% da Dolomiti Energia (società a prevalente partecipazione pubblica) e per il 49% da Edison, che subentrerà a tutti gli impianti di Edison

La legge provinciale 21/12/2007 n. 23 prevede che alla scadenza delle concessioni esse siano prorogate per ulteriori 10 anni introducendo però nuovi canoni e prescrizioni di tipo gestionale-ambientale; oltre ai canoni standard attuali (demaniale, sovracanone BIM, sovracanone Comuni rivieraschi di complessivamente 39,32 euro/kW di potenza nominale media di concessione pari a circa oltre 22 milioni di euro/anno; più la quota di energia di 220 kWh/kW di potenza nominale media di concessione) saranno introdotti, a carico di ogni grande derivazione, i seguenti nuovi obblighi:

a) *sovracanone* pari a 62,50 euro/kW di potenza nominale media di concessione (pari a oltre 35 milioni di euro/anno) gestito direttamente dalla PAT;

b) *contributo ambientale* pari a 5,00 euro/kW di potenza nominale media di concessione (pari a 2.852.510 euro/anno); questo canone sarà accantonato in un fondo comune a tutti gli impianti e sarà gestito sulla base di criteri determinati con un accordo tra PAT e Consiglio delle Autonomie girandoli direttamente alle realtà locali per quegli interventi ambientalmente più urgenti;



Le grandi captazioni idroelettriche e lo stato di salute dei corsi d'acqua nel nord-est alpino. Fonte elab. in proprio, 2000.

c) *accantonamento obbligatorio* pari a 30,00 euro/kW di potenza nominale media di concessione, per l'intera durata del rinnovo della concessione, da utilizzarsi per lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria dei beni gratuitamente devolvibili (cioè quelli che a scadenza della concessione passeranno gratuitamente alla provincia; ad esempio tutte le opere di presa, sbarramento ecc);
 d) *obbligo* da parte del concessionario a rispettare i nuovi livelli di regolazione dei bacini artificiali legati a motivi ambientali (ad esempio bacini di Molveno e Ledro) ed ai programmi di laminazione delle piene (ad esempio bacini di S. Giustina e Stramentizzo);
 e) *obbligo* da parte del concessionario a lasciar eseguire all'Amministrazione Provinciale tutte quelle opere atte a garantire una corretta gestione delle laminazioni delle piene;
 f) *obbligo* da parte del concessionario a realizzare, a sue spese, tutte quelle opere infrastrutturali necessarie a non incrementare il volume solido depositato nei bacini (es: briglie filtranti a monte del bacino);
 g) *obbligo* da parte del concessionario a mantenere, a sue spese, in perfetta efficienza gli scarichi dell'impianto idroelettrico (centrale e sbarramento);
 h) *obbligo* da parte del concessionario a mettere a disposizione, senza alcun indennizzo, una portata di acqua di 1 l/s kmq di bacino imbrifero sotteso dalle opere di presa, per scopi non

idroelettrici da definirsi con delibera provinciale (es: irriguo, potabile, ecc.);
 i) *obbligo* da parte del concessionario del rispetto dei nuovi Deflussi Minimi Vitali introdotti dal PGUAP, che comportano una diminuzione media in termini di producibilità degli impianti idroelettrici del 17% circa (pari a circa 632 milioni di kWh/anno).

Uno scenario nuovo che introduce vincoli piuttosto significativi sia in termini economici (revisione canoni e sovracani, quote ambientali e per manutenzioni, limitazioni esercizio laghi e serbatoi, DMV, riserve di volumi per altri usi) sia gestionali nel rispetto della sicurezza idraulica e dell'impatto ambientale che le opere di derivazione producono sull'idrografia e sull'ambiente trentino. Queste le novità più importanti che saranno messe in atto, per tutte le grandi derivazioni idroelettriche, con la proroga delle concessioni (a partire dal 2011 per la maggior parte degli impianti) e per i 10 anni successivi. Alla scadenza delle concessioni, così prorogate, ad eccezione di ulteriori proroghe che la Comunità Europea potrebbe concedere per allineare la scadenza delle concessioni degli impianti provinciali con quelli del resto del territorio nazionale in scadenza nel 2030, le grandi derivazioni idroelettriche passeranno ufficialmente all'Amministrazione Provinciale con l'acquisto dei beni non gratuitamente

devolvibili (macchinari e fabbricati centrali) e l'acquisizione gratuita dei beni gratuitamente devolvibili (opere di presa, canali, condotte forzate, dighe) e successivamente, tali concessioni, saranno messe in gara con bando europeo. Allo scopo di far comprendere meglio gli effetti di tali misure sui corpi idrici, a titolo di esempio, è utile considerare che il torrente Noce a valle della diga di S. Giustina fino all'anno 2000 contava una portata prossima allo zero; dopo l'introduzione della misura provvisoria del 1999 pari a 2 l/s per chilometro quadrato di bacino sotteso ed in vigore fino ad oggi, il torrente Noce aveva portate costanti poco inferiori ai 2 mc/s, con il rinnovo della concessione la portata sarà di circa 3,5 mc/s. Un effetto sull'ecosistema decisamente positivo ed una misura che fa percepire concretamente alle popolazioni locali il tornaconto per l'accettazione di un'opera così impattante.

* Inu Trentino.
 ** Ingegnere.

una finestra su: Nantes

a cura di Marco Cremaschi

Spazio pubblico, accessibilità, rigenerazione urbana di aree dismesse, mixité sono le principali parole chiave dei progetti urbani avviati in numerose città francesi. Nantes ha diversi motivi di interesse: le caratteristiche geografiche del sito, strettamente legato alla Loira; la storia, che evidenzia un rapporto stretto ed a volte conflittuale con le vicende del fiume; il ruolo nelle dinamiche del Nord-Ovest francese. La strategia messa in campo per avviare e gestire il processo mostra tre aspetti: la riqualificazione della città consolidata, avviata a partire da interventi riguardanti l'accessibilità urbana e lo spazio pubblico, per la quale ha ricevuto il premio Gubbio 2003 dell'ANCSA; il recupero dell'île de Nantes sul fiume; la riconquista della dimensione metropolitana che congiunge, attraverso la Loira, Nantes e Saint Nazaire.

Nantes: l'isola, il fiume e la metropoli

Romeo Farinella*

Nantes ha rappresentato insieme a Bordeaux uno degli scali più importanti della Francia atlantica, particolarmente attivo nella tratta degli schiavi. E' sorta sulla riva Nord, nel punto di passaggio tra la Loira fluviale e quella marittima; e nel punto di confluenza con il fiume Erdre, parzialmente interrato negli anni '30 del Novecento. Nel medesimo secolo, la struttura urbana venne ampliata attraverso la bonifica delle numerose isole fluviali generate dalle fluttuazioni del letto della Loira. Le attività portuali ed industriali hanno caratterizzato la città nel corso del Novecento ma, a seguito della crisi di questi settori e in particolare dopo gli anni Settanta, la città ha dovuto gestire dei processi di trasformazione di cospicue *friches industrielles*.

La città conta ora circa 270 mila abitanti, che divengono quasi seicentomila nell'agglomerazione e 1 milione se consideriamo la *metropole Ouest-atlantique*, comprendente anche Saint Nazaire ed altri comuni. Le politiche messe in campo per arginare i processi di deindustrializzazione e il declino del porto la stanno trasformando in un polo terziario d'interesse regionale, con forti aperture nazionali ed internazionali, grazie ad attività di pregio nel campo dell'insegnamento superiore e della ricerca, in particolare nel settore medico e agro-alimentare.

Altro aspetto di rilancio della città lo si

può riscontrare nel campo delle attività culturali. Dal alcuni anni la città ospita rassegne musicali di interesse internazionale e nell'ex stabilimento alimentare della LU, all'interno del bacino riqualificato di Saint Felix, è stato creato uno dei contenitori culturali più dinamici in Francia: il *Lieux Unique* che promuove attività in molteplici campi: dall'arte contemporanea, alla comunicazione, al paesaggio.

Il recupero dell'isola nantese si inserisce in questa strategia di rafforzamento della città come capitale regionale ma inserita in una vasta rete di contatti internazionali. Un aspetto non irrilevante, tipico di molte città francese, è il ruolo del Sindaco, spesso un politico nazionale che svolge, o ha svolto, importanti incarichi: Lione, Lille, o Bordeaux devono molto a sindaci già primi ministri come Barre, Mauroy e Juppé. Il Sindaco di Nantes, Jean-Marc Ayrault, presidente anche dell'agglomerazione urbana nantese, è ora capogruppo socialista al parlamento.

Il tram "urbanista"

Molte città francesi di media dimensione, a partire dalla fine degli anni Settanta, hanno reintrodotta il tram come mezzo pubblico. Tali interventi sono stati inseriti all'interno di più generali progetti di riqualificazione di aree urbane periferiche e di spazi pubblici centrali. L'esperienza nantese, la prima ad essere avviata insieme a Grenoble, è stata denominata *le tramway urbaniste* per le sue forti implicazioni urbane. Non ci si è limitati alla risoluzione dei problemi di ingegneria



infrastrutturale, ma si sono ridisegnati numerosi spazi urbani.

Il centro storico di Nantes fino agli anni Novanta del secolo scorso era attraversato dal traffico che dal nord della Bretagna si dirigeva verso Bordeaux. La promiscuità tra spostamenti urbani quotidiani e traffico territoriale era riscontrabile in quegli anni in diverse città francesi. L'altro aspetto infrastrutturale rilevante è stata l'apertura nel 1988 della linea ferroviaria ad alta velocità, che consente di percorrere i circa 450 km tra Nantes e Parigi in due ore.

L'attestazione della stazione del TGV in prossimità della città storica, e lungo un'area fluviale interessata da una *friche*, ha stimolato la riqualificazione urbana del *faubourg* Madaleine-Champs de Mars: una zona industriale cresciuta attorno allo stabilimento alimentare della LU ed ora trasformata in un area integrata di attrezzature culturali, edifici direzionali e residenziali.

La città ha reintrodotta i tram e riorganizzato la viabilità urbana con la costruzione di parcheggi scambiatori, in corrispondenza con il passaggio delle nuove linee di tram lungo il nuovo anello periferico di distribuzione del traffico. La riorganizzazione dell'accessibilità ha consentito di ridimensionare il traffico urbano e di riqualificare l'asse del *Cours des cinquante otages*, ricongiungendo due parti importanti del centro storico.

Oggi il corso *des cinquante otages* –pur attraversato da tram e auto– dà l'impressione di muoversi in uno spazio prevalentemente pedonale attraverso il

particolare disegno della pavimentazione e alcune piccole rotonde e aiuole.

Il problema del miglioramento dell'accessibilità urbana e territoriale è oggi al centro di una più ampia riflessione condotta alla scala dell'area metropolitana.

Il fiume al centro

La riqualificazione dell'*île de Nantes* rappresenta sicuramente il progetto che più di ogni altro simbolizza la politica di rilancio della città e sottolinea gli sforzi che la città ha compiuto per rafforzare il proprio ruolo economico e culturale.

Questo territorio che, come sovente accade alle aree urbane di margine, è stato per secoli la sede di attività industriali ed urbane inquinanti, e si trova oggi al centro di un'agglomerazione urbana con comuni di rilevante interes-

se come Rezy, nel quale svetta una delle *unité d'habitation* costruite da Le Corbusier. Per tale ragione l'*île* gioca un ruolo centrale nella riorganizzazione delle attività e negli spostamenti riguardanti l'agglomerazione e la regione metropolitana.

L'*île de Nantes* si presenta come un campo contraddittorio nel quale sono accostate in maniera incoerente differenti strutture insediative. Si va da pezzi di tessuto urbano che presentano i tipici caratteri dell'architettura francese residenziale post-haussmaniana, ad altri che ricordano i *grands ensembles* degli anni dei *Trentes Glorieuses*. La parte Ovest è caratterizzata dalle aree portuali, da enormi scali ferroviari abbandonati, dalla presenza di attività produttive in gran parte dimesse. La parte Est, orientata verso la Loira fluviale, è caratterizzata da aree residenziali, da alcune grandi superfici commerciali, cresciute come isole racchiuse nei propri recinti, e da un'area naturale ricca di vegetazione della punta più estrema. Il progetto in corso di realizzazione, a partire da un piano guida elaborato da Alexandre Chemetoff congiuntamente all'architetto Jean-Louis Berthomieu, non nasconde l'ambizione di dare struttura lavorando su un nuovo spazio pubblico. La ridefinizione del rapporto con l'acqua rappresenta la preoccupazione centrale del progetto di suolo. Il fiume costituisce il fondale di una varietà di interventi che riguardano l'apertura di bacini interni, la risagomatura dei percorsi di sponda, la riqualificazione di percorsi e *boulevards* che met-





tono in comunicazione le aree centrali con i bordi dell'isola, il consolidamento delle aree boscate presenti nell'estremità Est.

Per quanto riguarda la riorganizzazione morfologica e funzionale il *plan guide* orienta la sua azione verso il consolidamento di quella *mixité* funzionale e sociale che rappresenta uno dei temi conduttori dei vari progetti urbani francesi. La ricerca di complessità urbana procede lungo alcune direzioni: la creazione di nuovi spazi pubblici ed il potenziamento del verde in particolare lungo i bordi dell'isola; la riqualificazione di aree dismesse attraverso la localizzazione di nuovi contenitori culturali (la nuova scuola di Architettura o la *cit * delle biotecnologie sul sito delle vecchie fabbriche Alstom) e di nuove attrezzature urbane (il tribunale di Jean Nouvel); il rafforzamento della residenza attraverso la costruzione di nuovi tessuti urbani e la riqualificazione di quartieri gi  esistenti; la razionalizzazione dell'accessibilit  nei suoi aspetti funzionali e paesaggistici; l'integrazione delle aree commerciali in una rete di luoghi pubblici nella nuova *rue des commerces*, concepita come sistema di collegamento tra le sponde Nord e Sud dell'isola.

L'orizzonte metropolitano

L'isola si trova al centro di una agglomerazione che gravita su Nantes ma che comprende anche Saint Nazaire e la Loire. Nel giugno del 2003 le cinque associazioni intercomunali presenti nel tratto della *Loire atlantique* (le *communit  urbaine* di Nantes, Saint Nazaire e le *communit  des communes* di Loire et Sillon, Erdre et Gesvres e Coeur d'estuaire) hanno deciso di dare vita ad una associazione metropolitana che, tramite la costituzione di un *syndicat mixte* e di una *soci t  d'aménagement* (SAMOA), ha avviato nel 2004 le procedure per la redazione dello SCOT (*Sch ma de cohérence territoriale*) *M tropole* con l'obiettivo di creare una metropoli a due teste in grado di gestire in maniera coordinata le sfide oggi di fronte alle citt .

La visione strategica e politica   fondata su due aspetti: proporre pi  che interdire; e rafforzare la capacit  di intervento attraverso il gioco di squadra. La Loire con tutto il suo portato di storia, tradizioni, cultura e potenzialit  territoriali paesaggistiche rappresenta uno dei punti forti del processo di costruzione di questa nuova identit  metropolitana che, seguendo le parole del sindaco di Saint-Nazaire, Jo l Batteux, si fonda su alcuni punti: la razionalizzazione del sistema infrastrutturale (efficiente a livello locale, ma insufficiente a scala

metropolitana); il potenziamento della competitivit  attraverso l'investimento sui *pôles de comp titivit *, raggruppanti imprese innovatrici e laboratori di ricerca; il rafforzamento dell'identit  culturale di un territorio che da tempo investe in iniziative culturali di respiro internazionale come la rassegna musicale delle *Folles Journées*, o sul ruolo attivo di istituzioni culturali, come il *Lieu Unique*; infine il rilancio dell'universit  come motore trainante del nuovo sistema metropolitano.

"Estuaire"   un'iniziativa culturale lanciata quest'anno sull'intera area metropolitana che ha per oggetto la scoperta del territorio metropolitano attraverso la Loire ed una serie di installazioni artistiche che utilizzano il paesaggio fluviale come stimolo.

Il ricorso alla land art nelle strategie di valorizzazione territoriale non   un novit  ma certamente in questo contesto rappresenta un tassello importante per il consolidamento di quella nuova identit  metropolitana fondata a partire dalla riappropriazione di tre luoghi simbolici di questo territorio, oggetto di importanti progetti urbani e paesaggistici: il fiume, l' * le de Nantes*, la *ville-port* di Saint Nazaire.

** Insegna Urbanistica presso la Facolt  di Architettura dell'Universit  di Ferrara dove dirige il CITER - Laboratorio di ricerca dipartimentale sul progetto urbano e territoriale. Email: jfl@unife.it*



Leggere Nantes

di R. F.

Nantes non è solamente la città che diede i natali a Jules Verne ma è stata anche la città, per un certo periodo di tempo, di Julien Gracq, accademico di Francia, il quale gli ha dedicato nel 1985 uno dei suoi testi più suggestivi, il cui titolo rechieggia Baudelaire che descrive i profondi mutamenti di Parigi alla fine dell'800 (*la forme d'une ville Change plus vite, hélas! que le coeur d'un mortel*). Gracq identifica nel fiume un nodo *mal serré de radiales divergentes* lungo il quale il *fluid urban* fugge e si disperde nella campagna. Una città nata nel punto d'incontro tra fiume e oceano e per questo non appartenente né all'uno né all'altro: la condizione necessaria per farne una sirena, sottolinea Gracq.

La città è stata inoltre oggetto di diverse pubblicazioni divulgative che ne hanno messo in luce le caratteristiche urbane. Si tratta di cataloghi di esposizioni riguardanti l'iconografia, di ricognizioni fotografiche, utilizzate come strumenti di investigazione del suo paesaggio urbano. Negli anni '90 la storia urbana della città è stata oggetto di pubblicazioni che hanno riguardato lo studio dei piani e della evoluzione della struttura urbana, come nel volume sintetico dedicato a Nantes pubblicato dall'Institut français d'architecture.

Un punto di riferimento nel dibattito urbanistico è sicuramente il testo curato da Masbounji in una collana della *direction generale de l'Urbanisme* del Ministero de l'Equipement francese che da tempo rappresenta un luogo di confronto sul progetto urbano. Il testo raccoglie una serie di contributi di amministratori e professionisti che illustrano le varie tappe del *projet de ville*. Ampia rilevanza è data ovviamente al progetto di A. Chemetoff e J-L. Berthomieu per l'île de Nantes con una serie di riflessioni in particolare sul metodo per controllare la forma urbana e sui dispositivi necessari per la *maîtrise d'ouvrage* di un'operazione composta da numerosi interventi e attori.

Nel 1999 viene pubblicato dagli autori

del progetto il *Plan guide* nel quale vengono riportate una serie di letture sintetiche sulle caratteristiche geografiche e morfologico-dimensionali dell'isola per poi procedere alla rappresentazione attraverso planimetrie, schemi, sezioni e simulazioni della nuova struttura urbana e delle opportunità progettuali conseguenti. Nel 1998 un'esposizione dedicata alla presentazione dei progetti urbani dei 14 comuni rivieraschi ha consentito di presentare il lavoro di analisi e di comparazione avviato dall'Agence d'urbanisme de l'agglomération nantaise e confluito nell'"Atlas Rives de Loire". Si tratta di un lavoro finalizzato ad una maggiore conoscenza del territorio ma soprattutto al rafforzamento della consapevolezza dell'importanza della scala metropolitana per il rilancio di questo territorio e delle sue città.

AA.VV., 1996, *Nantes*, IFA, Paris Agence d'Urbanisme AURAN, *Atlas Rives de Loire*;

Bienvenu G., 1994, *Nantes: plans commentés*, éd. MeMo Nantes Bureau des Paysages, Berthomieu J-L., 1999, *L'île de Nantes. Le Plan guide en projet*, MeMo, Nantes

Cosneau C., 1978, *Iconographie de Nantes, d'après les collections du musée*, catalogue d'exposition, Nantes, Musée départemental de Loire-Atlantique

Dubois Fresney A., *Île de Nantes, portrait(s) photographique(s)*, MeMo

Farinella R., 2005 - *Riqualificare la città, ritrovare il fiume. Nantes, la Loire, l'île de Nantes* in "Paesaggio Urbano", 6, nov-dic.

Floch J., 1966, *L'agglomération nantaise: récits d'acteurs*, éditions de l'Aube

Gracq J., 1985, *La forme d'une ville*, Editions José Corti, Paris

Ingallina P., 2004, *Il progetto urbano. Dall'esperienza francese alla realtà italiana*,

Angeli (ed. or. 2001)

Masbounji A. (sous la direction de), 2003, *Nantes. La Loire dessin le projet*, la Villette, Paris

Treuttel J-J., 1997, *Nantes. Un destin contraire*, Hartmann Editions

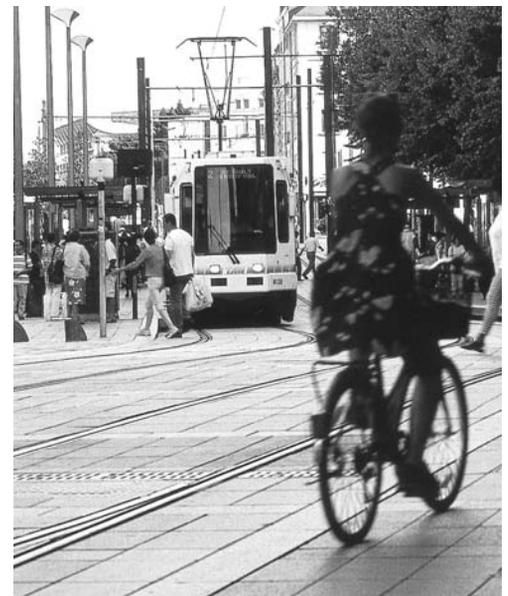
L'avventura del progetto urbano

Patrizia Ingallina, insegna "Progetto Urbano" a Lille, e risponde ad alcune domande sul "progetto urbano" in Francia. Le chiediamo qual è lo stato dell'arte oggi in Francia.

Le strategie basate sul progetto si sono imposte sempre di più in Francia per accompagnare i processi di pianificazione, a partire dalla fine degli anni '80, prefiggendosi principalmente due obiettivi: accrescere le performances di un territorio per aumentarne la competitività; incitare i territori alla solidarietà sociale ed ambientale per migliorare la qualità di vita dei cittadini. Da questi due obiettivi, discende un approccio del progetto urbano (termine che da questo momento si sostituisce a quello di piano) che debba prendere in conto in modo coerente sia gli aspetti relativi allo sviluppo economico, sia i problemi sociali, inclusa la questione della qualità di vita, nella sua accezione più globale.

Cosa vuol dire progetto, in questa accezione strettamente connessa alle strategie di sviluppo di un territorio, nel contesto della globalizzazione e nel clima della governance?

Se ne possono dare tre definizioni. E' un processo basato sulla metodologia della gestione delle imprese applicata alla gestione urbana; in altre parole, il





project management riguarda differenti strumenti urbanistici a scale diverse, come anche i processi di progetto e le procedure per realizzarlo. E' anche un *incitatore* di molteplici iniziative partecipative, che si svolgono simultaneamente e coinvolgono diversi attori e forme di governance nei processi di piano che si basano su di un piano strategico. Infine, è un processo di *concezione* (cioè di progettazione in senso esteso) complesso (*"mise en image"*) e di realizzazione. Il termine di progetto, in questo terzo significato, si avvicina a quello inglese di "design"; la definizione "stricte" del termine a scala locale, indica il passaggio attraverso le fasi di inizio, che comprendono gli studi di diagnostica globale e mettono in evidenza particolarmente il rinnovo urbano degli spazi pubblici e la creazione di paesaggi urbani significativi.

Tale approccio "progettuale" si basa sull'idea che la pianificazione sia un processo aperto, non ciclico né chiuso. Esso propone una visione globale ed inclusiva di un territorio in movimento, a causa delle "turbulences croissantes de l'environnement", come le definisce l'economista francese Jean Bouinot. E' una maniera flessibile di concepire la pianificazione, prendendo in conto le multitemporalità, la cui importanza è segnalata particolarmente negli scritti del geografo e storico Marcel Roncayolo e gli scambi multipartena-

riali (come diverse forme di processi negoziali). Segue un approccio qualitativo che si appoggia sugli scenari di prospettiva, che forniscono delle rappresentazioni condivise di uno stesso territorio e uniscono il passato con il futuro, interrogandosi sull'identità attuale e su quale sarà quella futura.

Quali novità ha introdotto la legge SRU nelle pratiche del progetto urbano e dell'urbanistica francese?

La legge del 2000 introduce il PADD, non un vero e proprio progetto, ma un documento che evidenzia lo sviluppo sostenibile, la qualità dello spazio in generale e la solidarietà sociale. Questo documento, preliminare allo SCOT ed al PLU, nasce da una fase di diagnostica che dà luogo al *projet de territoire* (una sorta di versione rivisitata del precedente *projet d'agglomération*) che evidenzia tre aspetti: la protezione dell'ambiente, la solidarietà, la qualità e la valorizzazione delle risorse naturali (paesaggio urbano e patrimonio paesaggistico).

Il territorio è visto come un'entità geografica (complessa struttura sociale), ma anche come referente simbolico. Il ruolo del PADD è fondamentale, in quanto documento strategico, ma anche in termini di impatto ambientale, in generale (urbano, sociale e naturale), di sviluppo sostenibile e più in generale, di sviluppo non solo nel senso economico del termine.

Guardando alla regione parigina, quali strumenti ne promuovono competitività e attrattività?

Il caso è significativo anche se rappresenta un esempio paradossale. I principali strumenti di urbanistica, lo SCOT, il PLU ed il PADD, prevedono per tutta la regione un aumento della competitività. Per questa ragione, i decisori spesso adottano politiche basate sul progetto per rendere il loro territorio più attrattivo e quindi più competitivo. Queste politiche riguardano direttamente Parigi e la sua agglomerazione (chiamata "zone dense"), cioè circa 5 milioni di abitanti (più di 11 milioni in tutta la regione) e mirano all'aumento della competitività economica e alla creazione di posti di lavoro attraverso il sistema dei "pôles de compétitivité" (in Francia c'erano già 67 pôles de compétitivité, nel 2005), cioè dei poli che assemblano ricerca (innovazione, creatività) e produzione per lo sviluppo economico.

Questa distinzione introduce una differenza tra competitività ed attrattività, anche se esse sono interdipendenti, come evidenzia Daniel Béhar, direttore del bureau d'études urbaines ACADIE, una delle agenzie più attive in regione parigina.

In effetti, in un mondo in cui si sviluppa sempre di più l'economia simbolica, da intendere secondo l'accezione molteplice e critica della socio-etnografia americana Sharon Zukin, le regole della concorrenza sono cambiate e diventate più aleatorie. Il turismo è considerato come un'azione fondamentale per lo sviluppo economico della capitale, a condizione di rispettare l'ambiente, permettere lo sviluppo culturale e aumentare i posti di lavoro. Di conseguenza, meetings, eventi o media-events (Olimpiadi, Mondiali di Calcio o di Rugby) diventano sempre più l'oggetto del desiderio di molti comuni, piccoli o grandi, principalmente nella prima corona della banlieue parigina (laddove la pressione immobiliare è più forte).

Il PLU di Parigi evidenzia anche il concetto di Offerta Territoriale (concetto che nell'accezione di Fabrice Hatem dell'Agence Française pour les Investissements Internationaux si rivolge prevalentemente alle imprese)



che, nel linguaggio dei geografi esperti di géomarketing come Philippe Thiard, è da intendere come sforzo di ridurre le disuguaglianze territoriali attraverso l'offerta di paesaggi urbani e spazi pubblici adatti a quartieri specifici (per esempio i più svantaggiati) con tutti i servizi e le attrezzature di cui hanno bisogno.

E dove sta il paradosso?

Parigi vuole preservare il suo carattere eccezionale, ma non ha risolto i problemi relativi al partenariato con i comuni di banlieue. Questi sono oggi in espansione e hanno lanciato una programmazione propria con obiettivi di competizione agguerrita.

In effetti, spesso si assiste all'elaborazione di *projet de territoire* e di PADD comunali, senza collaborazione con le municipalità limitrofe. Anche Parigi ha elaborato un PADD comunale, ma ha lanciato dei *projets de territoire* con alcune municipalità della prima fascia, chiamati GPRU (*Grand Projet de Renouveau Urbain*), con particolare riguardo ai territori situati vicino alle "Portes de Paris".

IL PLU di Parigi spinge però alle cooperazione tra città e agglomerazione, preconizzando una vasta serie di azioni come: il GPRU comprendente gli alloggi sociali e gli spazi pubblici; il PDU (*Plan de Déplacement Urbains*)

regionale; lo sviluppo del Nord-Est di Parigi fino al settore della *Plaine Saint-Denis*; il *Plan Régional pour la Qualité de l'Air*, ecc.

A questo punto, quale potrebbe essere il ruolo dell'agglomerazione parigina? Uno dei problemi principali per Parigi è attualmente trovare una giusta collocazione, al centro dell'agglomerazione, per condividere in maniera equa i benefici che il suo territorio è capace di apportare: coniugando gli sforzi dell'agglomerazione parigina per rendere "performant" la sua efficienza economica e incoraggiare il suo dinamismo in termini sociali ed economici. Anche in termini di paesaggio urbano, è necessario trovare qualche elemento caratteristico di Parigi e della sua agglomerazione considerate come un tutto: la Senna e i suoi canali sono il primo elemento che connette direttamente Parigi alla sua banlieue e crea molti paesaggi particolari. Allo stesso modo, cioè cercando di cooperare e costruire assieme un ambiente urbano, il comune di Parigi sta studiando la possibilità di "attraversare" il *boulevard périphérique*, che separa Paris dalla banlieue, con una serie di progetti urbani. In più, il *Contrat de Plan Etat Région* (2000-2006) ha stabilito 10 *pôles de croissance* di cui tre connessi direttamente con la città di Parigi: la

Plaine Saint-Denis, a Nord, la Seine Amont, all'Est e il Val de Seine, a Sud-Ovest. In particolare, per quel che riguarda lo sviluppo turistico, I dipartimenti 93 e 94 hanno lanciato un programma sul turismo culturale e industriale (Mac-Val – Musée d'Art Contemporain, a Vitry-sus-Seine, in Val de Marne), che si rivolge specialmente agli abitanti). Questi settori possono in effetti beneficiare della forte attrattività turistica di Parigi. Infine l'"embellissement" di Parigi resta pur sempre il primo obiettivo del PLU illustrato dal PADD. La città continua a sviluppare le iniziative in favore del turismo, in diversi modi: evidenziando il patrimonio storico artistico e paesaggistico, riqualificando ad esempio le rive della Senna, ma anche promuovendo paesaggi urbani popolari, come a Belleville (particolarmente attraverso il lavoro di associazioni di quartiere), creando nuovi paesaggi urbani di consumo come a Bercy Village o lanciando molte attività ed eventi temporanei come *Paris Plage* or *Paris Respirer*, incoraggiando alla marcia a piedi e all'utilizzo della bici in città.

Natura in città

Mariolina Toniolo*

In Parlamento giacciono numerose proposte di legge per l'istituzione di parchi nazionali e aree protette. Auguriamo loro fortuna, ma non basta. Intanto le città italiane sono sempre meno verdi. Sappiamo tutti perché, eppure non dovremmo rassegnarci all'idea che la natura abiti solo luoghi remoti dalla nostra frequentazione quotidiana. Il verde urbano può essere una cosa seria, anche dal punto naturalistico. Se le foreste arrivassero fino alla soglia di casa, come vediamo in tante città europee, la nostra stessa percezione del rapporto con la natura cambierebbe. In Italia le foreste urbane sono scomparse quasi ovunque, ma possono essere ricostituite. Per fortuna, la finanziaria per il 2008 stanziava 150 milioni di euro in tre anni per la forestazione urbana. È un buon inizio. La città di Venezia è tra le poche in Italia che, da oltre dieci anni, sta realizzando un grande bosco urbano: il Bosco di Mestre. Vale la pena di esaminare questo progetto per capire come il verde naturalistico può convivere con la città e soprattutto come mai, diversamente da altri progetti, questo sta compendosi.

Credo che il segreto del successo stia in tre componenti, ciascuna indispensabile: all'origine, un'idea grandiosa, capace di dare respiro ai bisogni reali della comunità locale; poi, la comunità che adotta e tiene viva l'idea nel tempo, molto lungo, necessario all'attuazione; infine, un soggetto che se ne fa carico con continuità, mantenendo lo sguardo all'obiettivo finale ma adattando con flessibilità la strategia alle

condizioni esterne che cambiano. L'idea del Bosco di Mestre nasce verso la metà degli anni '80, nel contesto di un movimento di opinione volto a valorizzare Mestre anche nei confronti della città antica di Venezia. Si pretende allora che anche Mestre sia bella; si riscopre la storia di un paesaggio, dove fino alla prima guerra mondiale esistevano numerosi boschi planiziali, distrutti dalle bonifiche e dall'urbanizzazione. Invece di rivendicazioni miopi, che hanno proposto tre volte un referendum per la separazione amministrativa tra le due parti della città, nasce nella mente di un politico illuminato - Gaetano Zorzetto, assessore comunale e poi prosindaco - l'idea di valorizzare la terraferma con qualcosa che la città antica non può avere: un bosco di 1.200 ettari ai margini della città.

All'origine, dunque, c'è la riscoperta delle radici locali attraverso il paesaggio ma presto, approfondendo il progetto, ne emergono gli altri potenziali effetti benefici: tutela della biodiversità, fitodepurare la laguna, ridurre il rischio idraulico, assorbire i gas serra. Negli stessi anni, sulla scia della Conferenza di Rio del 1992, l'Azienda Regionale delle Foreste promuoveva il ritorno dei boschi naturalistici nella pianura veneta. Zorzetto coinvolge nel progetto del Bosco l'Azienda e la Regione, che stanziava un cospicuo finanziamento. Con i soldi della Regione e su terreno del Comune, l'Azienda regionale realizza, tra il 1994 ed il 1997, due boschi: uno che amplia, da 1,5 a 7,5 ettari, il Bosco di

Carpando, ultimo sopravvissuto degli antichi boschi planiziali; l'altro, di 9 ettari, nei pressi di un quartiere di edilizia popolare che allora stava sorgendo. Questi boschi riproducono l'insieme di alberi ed arbusti di specie autoctone che costituiva i boschi planiziali di antica formazione. Negli anni seguenti la Fondazione Scientifica Querini Stampalia, benemerita istituzione culturale che possiede vasti terreni agricoli alla periferia di Mestre, sistema a bosco venti ettari di sua proprietà, con caratteristiche analoghe.

Nel 1995 Zorzetto muore prematuramente, ma il suo sogno è raccolto dalla società civile: mentre i tre boschi crescono lentamente e, non potendo ancora essere aperti al pubblico, restano sostanzialmente invisibili, per anni i Rotary e Lyons club di Mestre, insieme a numerose associazioni culturali, promuovono convegni e mostre per mantenere viva l'attenzione sul tema. Nel 2001 viene fondata, a sostegno del progetto, l'Associazione per il Bosco di Mestre e il Comune crea un apposito ufficio, poi trasformato in Istituzione, incaricato di realizzare il bosco. Nel 2003 il Bosco compie un progresso fondamentale con la cessione in usufrutto al Comune di una proprietà agricola di 200 ettari da parte della Fondazione Scientifica Querini Stampalia. Il Piano Guida per la sua sistemazione a bosco, approvato dal 2004 il Consiglio comunale, prevede, oltre agli alberi, la rinaturalizzazione dei corsi d'acqua, percorsi ciclabili e pedonali, parcheggi, aree di sosta ed un centro visitatori. L'impianto di tutta

l'area è stato completato nei tre anni seguenti, mentre è iniziata la realizzazione delle altre opere previste. Nel tempo, sulla natura del Bosco ed i modi per realizzarlo, le idee sono in parte cambiate. E' normale che sia così: da un lato, si è arricchita la consapevolezza delle questioni ambientali, dall'altro continuano a cambiare le condizioni esterne per realizzarlo. Ad esempio, prima della conferenza di Kyoto il tema dell'effetto serra era sottovalutato. Oggi, all'interno del Bosco si sta studiando una stazione sperimentale, che rileva l'assorbimento del carbonio nella fase di crescita del bosco.

Esperienze soprattutto inglesi, applicate dal Consorzio di Bonifica Dese Sile, hanno mostrato come un bosco solcato dall'acqua sia il mezzo più efficiente per depurare da azoto e fosforo le acque che sfociano nella laguna di Venezia. Due gravi allagamenti di Mestre nell'arco degli ultimi due anni hanno poi portato in primo piano il contributo che il bosco può portare alla stabilità idraulica del territorio. L'immagine iniziale del Bosco si è dunque arricchita, nel tempo, di un progetto per la rinaturalizzazione dei corsi d'acqua, con bacini di espansione contro gli eventi di piena e di riserva per la siccità estiva, che svolgeranno anche funzioni di fitodepurazione e di rifugio per gli uccelli migratori; la collaborazione con studiosi di ecologia vegetale ha portato da un alto ad inserire prati stabili all'interno del bosco, per favorire una maggiore biodiversità, dall'altro ad integrare gli interventi puntuali di forestazione in un'ampia rete ecologica.

Nei primi tempi, poi, non era chiaro quanto la naturalità del bosco fosse compatibile con la frequentazione da parte del pubblico. Per il primo dei boschi realizzati, qualcuno si oppose a che fosse attrezzato con percorsi e punti di sosta: un supplizio di Tantalo per il vicino quartiere PEEP ed anche un implicito invito ad usi impropri (allevamento di gatti, attendamenti di stranieri senza tetto), incoraggiati dall'aspetto incolto del luogo. Abbiamo osservato che, dopo averlo dotato di sentieri e semplici sedute, oltre che di cestini per i rifiuti, gli usi impropri

sono molto diminuiti. Un'analoga osservazione è stata fatta sugli altri boschi, che man mano sono stati aperti al pubblico: il più recente, di venti ettari, inaugurato nell'ottobre scorso è stato frequentato per tutto l'inverno con grande rispetto.

Anche per quanto riguarda le modalità di attuazione, la strategia è cambiata nel tempo e dovrà continuare a cambiare man mano che si modificano le condizioni esterne. All'inizio, il Comune pensava di realizzare il Bosco acquistando le proprietà agricole di tre enti senza fini di lucro, che ammontavano ad oltre 1.000 ettari. Fu commissionato un progetto, che comportava l'equivalente di 122 milioni di Euro attuali solo per l'acquisto delle aree e l'impianto degli alberi, senza prevedere viabilità né alcuna attrezzatura; soprattutto, prescindendo dal fatto che gli enti in questione non intendevano vendere.

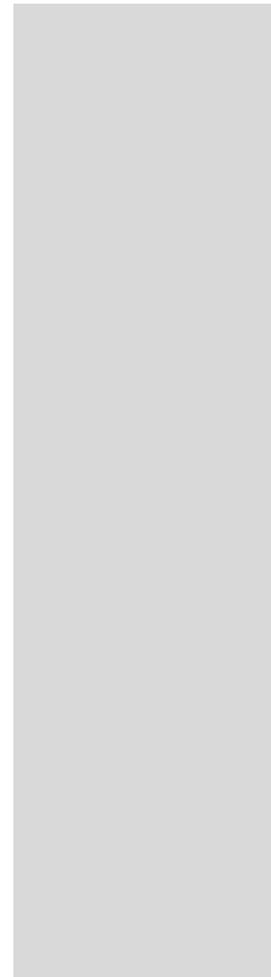
Con il Prg del 1999 si è adottato un approccio diverso, integrando l'azione della mano pubblica con quella dei privati, opportunamente incentivati. All'inizio alcuni proprietari hanno aderito entusiasti alla proposta; poi le condizioni esterne sono cambiate e la loro disponibilità è venuta meno. Da un lato la riforma della politica agricola europea ha penalizzato l'imboschimento di terreni agricoli; dall'altro, la necessità di adeguare il Piano regolatore, per quanto recente, alla nuova legge urbanistica regionale ha fatto sorgere nei proprietari altre aspettative, certo ingiustificate ma per ora difficilmente eliminabili.

I sei siti, complessivamente di 224 ettari, nei quali oggi consiste il Bosco, potrebbero già essere un buon risultato, ma sono tutti realizzati dall'intervento pubblico. Con il concorso dei privati si può fare di più. Il nuovo Pat, in corso di progettazione, è l'occasione per riformulare gli incentivi, utilizzando questa volta i meccanismi di compensazione previsto dalla legge urbanistica regionale. L'esperienza insegna che le convenienze per i privati cambiano in funzione di fattori che il Comune non controlla: dunque l'apporto dei privati deve essere pensato in modo flessibile, permettendo di scegliere tra più soluzioni. Ai privati non

verrà necessariamente chiesto di realizzare boschi - che, abbiamo visto, non risultano convenienti nell'attuale quadro degli incentivi europei all'agricoltura - ma anche siepi. Per farlo potranno utilizzare gli incentivi forniti dal Piano regionale di Sviluppo Rurale. Dalla collaborazione con Andreas Kipar, che ha progettato un bosco di sette ettari presso la laguna, nel quale naturalità e frequentazione da parte dei cittadini convivono tranquillamente, abbiamo ricavato la convinzione di come il duplice carattere, naturalistico e di parco pubblico, possa e debba essere in futuro la cifra per tutte le aree verdi della città al di sopra dei due ettari e mezzo, dimensione minima perché un bosco possa dirsi tale dal punto di vista ecologico.

Il Bosco assumerà allora l'aspetto, più realistico ma anche più efficace sotto il profilo della connettività ecologica e della riqualificazione del paesaggio, di bosco-rete, che avvolgerà la città con siepi, in molti casi affiancate da percorsi ciclabili, pedonali o equestri in sede propria, collegando tra loro i boschi, che già esistono o verranno creati.

**Presidente Istituzione "il Bosco di Mestre".*



Energia e nuovo piano

Stefano Fattor*

Che il clima stia cambiando non è più solo un'impressione. Da anni l'ONU sta finanziando oltre 2400 scienziati di tutto il mondo per capire cosa e perché è accaduto e soprattutto cosa accadrà da qui a qualche decennio. Gli scienziati in questione hanno redatto il rapporto IPCC (panel intergovernativo per i cambiamenti climatici), e per questo gli è stato assegnato qualche mese addietro il premio Nobel per la pace in ex-aequo con Al Gore.

Giusto per capire; l'aumento della temperatura nell'ultimo secolo è aumentata di 0,85 gradi. Poco? Quanto basta per ridurre del 90% in termini di superficie il lago Ciad, ovvero la più grande riserva di acqua potabile del Nord Africa o di costringere il governo maldiviano a costruire un'isola artificiale alta 2 metri sul livello del mare per ospitare 175.000 abitanti sui 300.000 residenti dell'arcipelago, paradiso dell'oceano indiano. Perché? Perché da 10 anni il mare sta crescendo al ritmo di un centimetro all'anno, a causa dello scioglimento dei ghiacciai polari.

Da qui a 70 anni sono previsti la sparizione del 30% delle specie animali, l'aumento del livello del mare tra l'1,5 e i 5 metri, la sparizione completa dei ghiacciai alpini, ecc., ecc.

E non è il WWF a dirlo, ma l'ONU. Sul versante economico invece cosa sta succedendo? Un dato per tutti; il petrolio nel 1998 era a 10\$ il barile, nel 2007 era ancora a 60, oggi (data dell'articolo 11 marzo 08) siamo a 108 dollari. Tutti gli analisti hanno sempre sostenuto che il tetto dei 100\$ sarebbe

stata la soglia verso la recessione dell'occidente. Bene, adesso che ci siamo staremo a vedere.

E l'urbanistica in tutto questo cosa c'entra. Moltissimo. Ricordo ancora una volta i dati dell'unione Europea; il 41% dei consumi energetici del continente (e quindi delle emissioni di Co2, principale causa dell'effetto serra e quindi dei cambiamenti climatici) è rappresentato dalla gestione termica degli edifici. Riscaldamento, raffrescamento, acqua calda e consumi finali di energia elettrica, fanno quindi la fetta più grossa del mercato energetico. C'è un dato molto poco pubblicizzato dai governi di destra e sinistra che in questi anni hanno guidato l'Italia; per rispettare il protocollo di Kyoto (che Spagna e Italia a parte, vede tutti i paesi europei avvicinarsi ai sotto-obiettivi nazionali fissati dal trattato) al 2012 tra sanzioni europee e crediti di carbonio agli stati energeticamente virtuosi, l'Italia dovrà pagare una cifra che oscillerà tra i 5 e 35 miliardi di euro. Le opinioni sono discordi; è probabile che 13 miliardi sia la cifra più attendibile. Più dell'ultima finanziaria, che ci toccherà pagare per metà in bollette energetiche e che per metà verrà attribuita ad acciaierie, vetrerie, cementifici e raffinerie. In poche parole, il primo settore a soffrirne sarà quello edilizio.

Questo scenario consente ai governi due sole strade: o una politica, diciamo così, addizionale dal punto di vista energetico (cioè aumentare la produzione di energia), o cercare di ridurre i consumi. Scegliere questa seconda

strada ovviamente non significa obbligare tutti al carro coi cavalli, bensì migliorare l'efficienza di macchine, impianti, ma soprattutto degli edifici. Quest'ultima strada sarebbe certamente la più conveniente e con gli effetti più duraturi, strutturali e largamente vantaggiosi. In Italia ci sono circa 13 milioni di edifici, il cui 90% ha fabbisogni energetici altissimi; circa 250 kwh/mq anno. Pensiamo cosa significherebbe ridurre i loro consumi ad esempio del 60%; vorrebbe dire che avremo ridotto del 25% i consumi nazionali. Abbiamo metaforicamente un potenziale, gigantesco pozzo di petrolio nelle nostre case che basterebbe sfruttare. E i vari, seppur fiscalmente ottimi, sgravi Irpef non sono sufficienti. Oltre ad essere legati ad obiettivi prestazionali assai inadeguati (i valori U delle finestre sono i più alti d'Europa), non rappresentano un'opportunità alla portata di tutte le tasche. A livello di intervento normativo locale (comunale, provinciale, regionale) come ho già avuto modo di scrivere, lo schema adottabile potrebbe essere questo; permettere la sopraelevazione degli edifici, obbligare la messa sul mercato della cubatura ottenuta, costringere di investire quanto introitato per risanare la preesistenza architettonica sottostante la sopraelevazione (a costo zero per i condomini che mai generalmente trovano un accordo sui massicci interventi strutturali che un risanamento energetico comporta). Strumento meramente urbanistico, semplice, controllabile, efficacissimo per l'obiettivo energetico che ci si

dovrebbe prefiggere.

Vediamo invece gli altri strumenti che dovrebbero partire dal livello statale:

- ottenimento del risparmio energetico attraverso il mercato dei così detti Certificati Bianchi, ovvero obbiettivi di risparmio fissati dai ministeri competenti, che le società di produzione e distribuzione di energia e gas devono conseguire. Basterebbe fissare tetti adeguatamente alti di risparmio energetico da far ottenere solo ed esclusivamente attraverso il risanamento degli edifici (attraverso progetti propri o tramite Energy Service Company - ESCO) e il gioco sarebbe fatto. Invece gli obbiettivi fissati sono stati fin qui bassi e variamente raggiungibili. Il mercato dei certificati si è rapidamente saturato, e generalmente nel più banale dei modi. Le società erogatrici/produtrici di energia hanno regalato un paio di lampadine a basso consumo ai propri clienti, verniciando il tutto con una patina di falso ecologismo, mentre si trattava di rispetto di obblighi normativi. Giusto per comprendere il potenziale del certificato bianco ricordo un episodio; nel 2004 facevo ancora l'assessore nel comune di Bolzano. Fui contattato da una società genovese di produzione di energia elettrica. Volevano investire 700.000 euro in infrastrutture nel nascente quartiere a basso consumo di Bolzano detto CasaNova. Il motivo? Avrebbero ottenuto certificati bianchi sufficienti a coprire i loro obbiettivi fissati dal ministero e avuto la possibilità di venderne ai concorrenti in difficoltà. Poi non se ne fece niente. Scoprendo che tali obbiettivi erano bassissimi, risolsero anche loro la questione con le solite lampadine;

- certificati verdi; non tutti sanno che una quota delle nostre bollette elettriche dal 1998 è girata alle società elettriche, costrette a produrre almeno il 2% della loro energia con fonti rinnovabili. Bello no? E invece in Italia, contro tutte le direttive in materia dell'Unione Europea, coi certificati verdi si sono finanziati, facendoli passare per fonti di energia rinnovabile, gli inceneritori e le raffinerie che riutilizzavano gli scarti di produzione. Di quanti euro si è trattato? Circa 30 miliardi. Incredibile no? Pensate anco-

ra una volta cosa avrebbe significato investire quella cifra nel risanamento delle preesistenze architettoniche.

Mi permetto di sospettarlo; avrebbe significato tagliare drasticamente la vendita di metano ed energia elettrica da parte dei colossi energetici italiani. Quindi fatturati e relativi profitti ridotti. Forse è per questo che in realtà il vero risparmio energetico, quello che otterrebbe risultati eccezionali e garantirebbe vantaggi economici per tutti, non lo si vuole veramente se non a parole.

E adesso che siamo in vista di elezioni ritornano le solite proposte di strategie energetiche addizionali; rigassificatori vari e addirittura un ritorno al nucleare. Ogni tecnico vero sa che il nucleare non sta in piedi senza contributi statali. Dove di contributi non ce n'è più, come negli USA, è dal 1976 che non si fanno più centrali. Solo perché l'allora presidente Ford liberalizzò l'energia. Da allora investire 5 miliardi di dollari per una centrale che ha tempi di ammortamento di 40 anni non sembra essere un affare per nessuno.

Gli stati dove il nucleare prolifica, come in Francia, è da decenni che lo stato, che ha in mano l'energia, impone un "dazio" del 10% della bolletta energetica a favore delle centrali atomiche.

Non si chiede l'esclusiva di questi dazi per il risanamento degli edifici, ma le pari condizioni.

Proposta; metà degli incentivi a nucleare, raffinerie, inceneritori vari, e metà giriamolo a favore dei risanamenti delle preesistenze architettoniche. Poi tra 10 anni ne riparliamo. Nella certezza che il "NEGA-watt" cioè il megawatt risparmiato, sia la scelta energetica sempre vincente.

**Master "Casa Clima" Libera Università di Bolzano.*



World Architecture Community a Free database and Forum of World Architecture

Invitation to all architects of the world: Contribute in the making of the future of architectural thought World Architecture Community, *launched on March 1*, with 200 honorary members including Hans Hollein, Mario Botta, and Fumihiko Maki, is probably the first interactive database created to provide an opportunity for all local practices to become internationally recognized. Unique features of this portal enable all members to contribute in the making of the future of architectural thought by submitting, discussing, editing, rating, sharing their work

Wa portal targets to:

- provide a guide to the contemporary architectural practices in all countries.
- facilitate access to "THEORY" in architecture for all scholars, students, and enthusiasts;
- stimulate public interest in architecture to overcome the introvert character of architectural discourse and make it a issue of general intellectual culture and gossip;
- help responsible architects and interested clients meet each other at a global scale;
- provide an opportunity for local practices to become internationally recognized and discussed by prominent scholars;
- make the expertise and experience in the construction sector of all countries globally available
- enable architects from diverse conditions to confront their ideas and concepts, share their experiences, broaden their knowledge, and learn from their differences;
- discuss the role of architecture in developing conditions by questioning the established paradigm of architecture;
- question issues of modernism, globalization, identity, inequality and development;
- use the Internet's potential for transforming educational theory and practice by linking the resources and talents of a global community.

Visit the official site: <http://www.worldarchitecture.org/main/>

Un piano che freni i consumi di suolo

Paolo Pileri*

Il tema della limitazione del consumo di suolo è (ri)entrato nell'agenda delle politiche urbanistiche. Prova ne è che molte leggi regionali di ultima generazione sul governo del territorio hanno inserito alcuni articoli e commi, per ora solo di principio, con i quali vorrebbero assicurarsi virtuosi risparmi di suolo. Si tratta di timidi 'primi passi'. Una riflessione sul 'consumo di suolo' ha necessità di essere accompagnata da almeno altre due questioni: definire cosa è consumo di suolo e, immediatamente dopo, conoscere ed accertare la dimensione precisa del fenomeno nelle diverse aree in cui avviene.

Sulla definizione di consumo di suolo potremmo aprire un dibattito ampio e articolato che, probabilmente, vedrebbe la definizione stessa cambiare di significato a seconda del periodo storico nel quale la ritroviamo e/o della evoluzione della forma della città. Per ora non entro in tale importante dibattito, e mi rifaccio e assumo l'espressione anglosassone *land uptake* che si rifà ad una dimensione più operativa che considera il consumo di suolo come esito di una trasformazione da 'naturale' ad artificiale.

Questo approccio consente di: conoscere qual è la quantità di suolo libero che viene trasformato e da quali usi viene occupato e con quale velocità. Conoscenza di base che rende possibile dare concreta attuazione a quei 'timidi' segnali di 'austerità urbanistica' che iniziano a fare capolino in alcune legislazioni regionali.

Nel misurare il consumo si racchiude uno snodo fondamentale: senza moni-

toraggio sui suoli si rischia di non produrre strumenti di regolazione e di contrasto efficaci ed efficienti e di non capire neppure se servono o non servono. Vale sempre quel '*non si gestisce ciò che non si misura*' (Jimenez-Beltran 2001).

Inoltre il suolo è una risorsa che urbanizzazione, ambiente naturale e paesaggio si contendono senza soluzione di condivisione. Vi è un rigido legame tra chi occupa e chi, occupato, scompare: ad una espansione urbana corrisponde una contrazione di campagna o di prato o di bosco.

Venendo alla dimensione quantitativa del consumo, dobbiamo però ammettere che non sappiamo nulla o sappiamo poco o, ancor peggio, sappiamo male o ognuno sa in modo diverso dei suoli che vengono urbanizzati. Dei consumi di suolo vi è un sostanziale e reiterato deficit cronico di conoscenza (Talia, 2008). Varie sono le ragioni di questa arretratezza e possiamo elencarne qui solo alcune. La prima è culturale e potremmo parzialmente ricomprenderla nella scarsità di interesse verso tale materia che non si ritiene rilevante; segue l'interesse a lasciare che il suolo rimanga materia prima per profitti immobiliari, non è un caso se il rapporto della comunità europea sullo sprawl urbano assuma come sottotitolo: *la sfida ignorata* (EEA 2006). Poi ci sono motivazioni come il fatto che la materia è sicuramente complessa e necessita di una concentrazione di interessi notevole; che le informazioni di partenza sono diverse (non vi è ancora unicità di definizione anche

solo di cosa è suolo urbano, ad esempio); che le unità territoriali minime rilevate nei diversi progetti di basi dati geografiche sono differenti tra loro influenzando la quantità e la tipologia delle coperture del suolo riportate in carta; che c'è una diffusa incompletezza dei dati (spesso si hanno informazioni solo su alcuni comuni e non altri); che le coperture dei dati sono differenti da regione a regione e da provincia a provincia; che non vi è fasatura temporale dei dati rilevati; che non vi sono due basi dati geografiche in due date distinte realizzate entrambe con le medesime metodologie e gli stessi metadati; che le metodologie di calcolo degli indicatori sono differenti, etc..

È purtroppo lontano il traguardo della comparazione di realtà territoriali differenti sulla base di statistiche comuni sui consumi di suolo al fine di individuare buone pratiche da trasferire alle diverse realtà. D'altronde è facile registrare, come già detto, una diffusa disattenzione a legare le decisioni di crescita urbana ad una conoscenza di come crescono i consumi di suolo. Eppure nel dibattito inizia a farsi strada la richiesta di dare anche dimensione concreta al consumo di suolo. Anzi, forse l'ignoranza delle cifre che formano il fenomeno è responsabile del suo stesso crescere.

Credo che oggi darsi come priorità la conoscenza dei consumi non sia più rimandabile se si vuole, come si vuole, calibrare politiche e piani in grado di invertire concretamente la tendenza attuale di un'urbanizzazione di fatto

non controllata che sta erodendo gli spazi aperti e liberi, i residui di qualità del nostro paese (McGlade G. 2006, Campos Venuti 2008, Oliva 2008; Talia 2008). Ma aggiungerei anche la valenza pubblica della conoscenza dei consumi di suolo in quanto il suolo è una risorsa ambientale sulla quale è riflesso un interesse collettivo ampio da tutelare e verso il quale la collettività deve poter avere gli strumenti per conoscere come stanno andando le cose in modo da reclamare per tempo correzioni e inversioni.

Cogliendo tale urgente necessità il DIAP - Politecnico di Milano, l'Istituto Nazionale di Urbanistica - INU e Legambiente hanno preso l'iniziativa per un Osservatorio Nazionale sui Consumi di Suolo (ONCS) con l'obiettivo di definire concetti e metodi in modo unitario, di iniziare a raccogliere i dati proponendosi come centro di riferimento e di fornire statistiche sui consumi di suolo per supportare politiche e piani.

Eccessi di consumo di suolo?

Venendo ora alle quantità, ancora oggi risultano non smentite le affermazioni di Cederna del 1992 secondo cui il consumo di suolo procedeva a ritmi di 400 ettari/giorno (Cederna, 1992). Ma sarebbe ora di avere risultati aggiornati e effettivamente misurati.

Per ora possiamo riflettere solo su alcuni risultati preliminari frutto di una indagine realizzata dal gruppo di

ricerca ONCS (coordinato dallo scrivente), relativa al territorio della Lombardia e basata su basi dati geografiche (derivanti da scene Landsat-TM) fornite da ARPA-Lombardia e risalenti agli anni 1999 e 2004.

Nel quinquennio 1999-2004 in Lombardia sono stati urbanizzati 24742 ettari equivalenti a circa 5000 ettari/anno (come se ogni anno si fosse realizzata ex-novo una città come Brescia) o 13,5 ettari/giorno. Tali trasformazioni di suolo (*land uptake*) sono avvenuti a spese di altre coperture non urbanizzate prima. Per citare alcune coperture perse, ad esempio, 7337 ettari di suolo agricolo seminativo sono scomparsi in cinque anni (pari a 1467 ettari/anno), 11065 ettari di suoli coperti da colture permanenti arboree sono scomparsi (o una loro parte sono divenuti seminativi), 7198 ettari di prati e praterie sono scomparsi (1439 ettari/anno) e così via.

Il quadro che ne esce è quello di un'urbanizzazione che ha consumato suolo a copertura naturale o seminaturale accompagnata da una tendenza a non incrementare lo stock di coperture a portamento ecologico. Come dire, l'effetto regionale del governo del territorio nel periodo 1999-2004, nei fatti, ha prodotto non solo una urbanizzazione intensa e incontrollata ma anche una corrispondente mancanza di incremento di superfici a valore ecologico, se non limitatamente a 1154 ettari di boschi di conifere in tutta la regione. Di fronte a questo scenario non posso

che esprimere seria preoccupazione e denunciare un processo di trasformazione del territorio che viaggia a due velocità molto differenti tra loro: quella rapida dell'urbanizzazione (13 ha/giorno) e quella, sostanzialmente ferma, della costruzione di ambiente. Questi primi risultati si possono confrontare con i risultati di una recente ricerca sui consumi di suolo pubblicata dalla Provincia di Torino (www.provincia.torino.it; dati derivati da ortofoto e immagini Spot-5). In provincia di Torino, tra il 1990 e il 2006, sono stati urbanizzati 7629 ettari. Più recentemente, 2000-2003, sono stati consumati 1459 ettari (pari a 1 ha/giorno), mentre tra il 2003 e il 2006 sono 3396 gli ettari consumati (pari a 2,3 ha/giorno). In provincia di Milano (tornando ai dati DIAP-ONCS) il consumo giornaliero nel periodo 1999-2004 (quindi confrontabile con quello torinese del 2000-2003) era di 1,9 ettari/giorno, pari al doppio di quello della provincia di Torino. Se consideriamo la provincia di Brescia, per il periodo 1999-2004, il consumo di suolo è stato pari a 2,5 ettari/giorno, ancor maggiore rispetto a Torino.

A conclusione di tale riflessione e dei dati riportati lo scenario sembra inevitabilmente suggerire, per il futuro prossimo, un *piano che freni i consumi di suolo* e che lo sappia fare efficacemente e, soprattutto, velocemente, se vogliamo preservare le rimanenti aree libere di pianura. Parallelamente serve un piano che costruisca ambiente e natura e non solo tuteli quel che c'è. Se alcuni decenni fa il piano era la risposta ad un fabbisogno abitativo e infrastrutturale, poi ad uno sociale, oggi deve rispondere ad obiettivi ambientali ed ecologici innanzitutto. Questo non significa non rispondere ai bisogni abitativi e infrastrutturali (anche se oggi è difficile trovare spazi per nuove infrastrutture nelle aree congestionate in cui servono) di un'area, ma significa anticipare la questione ecologica all'inizio del ciclo edilizio e del ciclo urbanistico e comunque tenerla presente come condizione al progetto di piano.

La risposta di altri paesi al consumo di suolo innanzitutto c'è stata (anche con interventi di politica fiscale urbana che

Intensità di trasformazione degli usi del suolo in Lombardia nel quinquennio 1999-2004. Analisi per province

Provincia	variazione	variazione	variazione	variazione	variazione
	2004-1999	2004-1999	2004-1999	2004-1999	2004-1999
	urbanizzato	agricolo	prati e praterie	Veget.natur.	bosco
	ha/anno	ha/anno	ha/anno	ha/anno	ha/anno
Milano	690,9	-578,6	-48,2	-66,5	-72,5
Bergamo	633,8	-376,2	-358,8	-58,8	101,5
Brescia	929,0	-811,1	-369,5	-77,1	118,0
Cremona	288,8	-237,1	-15,3	-17,8	-19,5
Mantova	615,8	-568,9	-24,0	-30,4	19,2
Monza	201,7	-184,0	-18,3	-16,1	11,6
Pavia	543,8	-353,2	-43,7	-70,0	57,6
Lodi	218,8	-192,6	-8,1	-3,3	-15,9
Varese	311,5	-140,6	-56,0	-44,2	-86,8
Como	243,3	-115,8	-73,8	8,5	-62,0
Lecco	148,6	-110,6	-83,7	-29,0	67,7
Sondrio	122,5	-11,7	-340,2	63,8	101,4
LOMBARDIA	4948,5	-3680,3	-1439,6	-340,9	220,4

Elaborazioni a cura dell'Osservatorio nazionale sui consumi di suolo su base dati Arpa.

rimane un problema enorme che va affrontato e che contribuisce all'emorragia di permessi edificatori in Italia). La risposta ha spesso coinciso con il darsi nuove regole e delle soglie di crescita dei consumi via via sempre più basse fino allo zero (es. la Germania si è posta l'obiettivo di zero consumi di suolo al 2050).

Il caso della Germania è emblematicamente interessante in quanto il freno ai consumi è stato immaginato legandosi alla capacità di fare natura: ogni nuova trasformazione non può peggiorare il bilancio ecologico comunale e quindi occorre compensare i consumi di suolo generando coperture ecologiche. Laddove questo non è possibile la trasformazione urbanistica dovrebbe essere inibita.

Anche in Italia meccanismi come questo, che ho riproposto con alcune modifiche sotto il nome 'compensazione ecologica preventiva', potrebbero funzionare come rallentatore dei consumi di suolo a condizione che la compensazione non diventi un grimaldello per consentire nuove urbanizzazioni, che il consumo di suolo entri nella nostra norma come un impatto ambientale da ridurre e compensare obbligatoriamente e sempre, che la compensazione sia una cessione di aree più la realizzazione, su quelle aree, di equipaggiamenti ecologici e che tutto ciò sia comunque aggiuntivo all'attuale sistema di oneri urbanistici e, soprattutto, sia realizzato prima della trasformazione urbanistica (preventiva). Questo meccanismo può concretizzarsi anche attraverso contratti con gli agricoltori, ma è importante che risulti sempre un modo per frenare l'espansione urbana (fino a fermarla) e per generare natura e paesaggio.

**DIAP - Politecnico di Milano, Osservatorio nazionale sui consumi di suolo.*

Questo articolo è stato possibile redarlo grazie ai dati messi a disposizione da ARPA Lombardia. Le operazioni di trattamento della base dati originale e la relativa estrazione dei dati sono state svolte dalla dott. Marta Maggi.

Aree per il “social housing”

Rosario Manzo*

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

l'amministrazione voglia intervenire per porre a carico della impresa, in tutto o in parte, anche la realizzazione di edifici da destinare alla locazione “sociale” ovvero la cessione di immobili al comune per il medesimo scopo, può utilizzare la norma che prevede la possibilità di concedere volumetrie “premiali” in coerenza con le normative regionali e gli strumenti di pianificazione locali. In modo esplicito, la norma rimanda alla riforma del governo del territorio e si configura come una regolamentazione interinale, nell'attesa – auspicabilmente breve – di una revisione complessiva anche della materia dell'edilizia residenziale sociale, come esplicitato, di recente, nella sentenza della Corte Costituzionale n. 94/2007. Questa “transitorietà” presuppone da parte dell'Amministrazione comunale notevoli capacità: di analizzare e verificare i piani economico-finanziari che dovrebbero essere presentati dagli imprenditori, in particolare nel caso di gestione di alloggi a canone concordato per periodi confacenti all'obiettivo di ampliamento della locazione “sostenibile” in modo stabile; di inserire, in modo coerente, negli strumenti di pianificazione gli “ambiti” nei quali, in relazione all'entità o al valore della trasformazione è fattibile, in termini economico-finanziari, costruire una ipotesi di partenariato pubblico-privato sul tema dell'housing sociale. A ben vedere, la norma della finanziaria 2008 riprende, in parte, analoghe previsioni contenute nei testi dei progetti di legge

AC 2319 (Mariani e altri) e AS 1652 (Piglionica). In realtà, nei due testi citati si definisce il servizio abitativo sociale quale “dotazione territoriale” nonché si prevede la possibilità di cedere edifici destinati all’edilizia residenziale sociale in ambiti di trasformazione urbanistica o di sottoscrivere convenzioni per la locazione di alloggi a canone “concordato”. Un argomento di riflessione dovrebbe essere non tanto la modalità attuativa che appare condizionata - e in questo senso ben definita - dalle realtà locali e dalla impostazione delle politiche di pianificazione, ma l’inclusione dell’edilizia residenziale sociale come uno “standard aggiuntivo” che viene proposto in linea con un orientamento culturale attuale, anche di alcune leggi regionali. Cosa diversa e sicuramente condivisibile è - come esplicitato nei due progetti di legge citati - assumere il “diritto alla casa” come fondamentale del cittadino e per la sua dignità e, di conseguenza, mettere in atto una serie di strumenti - tra i quali anche la cessione di aree per l’edilizia residenziale sociale - per rendere concreto l’enunciato di principio generale.

A meno di una notevole capacità di definire i termini del “progetto urbano” pubblico e privato e avere un ottimo sistema gestionale per la sua attuazione, questa norma della finanziaria, se non interpretata come un “frammento” del ragionamento sopra esposto, sembra alludere ad una oggettiva separazione tra lo sviluppo e la trasformazione “di mercato” e quella “sociale” forse riproducendo, in termini “diffusi”, i noti meccanismi di scissione tra la città “pubblica” (le “167”) e la città “privata”. Non vi è dubbio che l’edilizia residenziale sociale è, oggi, una componente obbligatoria dello sviluppo della città: ma nel passato, la questione come era stata posta? Forse è il caso di rileggere alcuni testi di qualche anno addietro. Ad esempio, la circolare sugli standard abitativi del Ministero dei lavori pubblici del 1967, ultima di una serie emanata² dal 1963, riguardante il corretto dimensionamento dei Piani per l’edilizia economica e popolare, definiva obiettivi di tipo urbanistico per [...] ottenere un elevato grado di integrazione delle residenze con le attrezzature di carattere generale, al fine di dotare di elementi caratterizzanti e qualificanti le diverse parti del tessuto residenziale stesso (assenza di rumori, percorsi pedonali, contatto con il verde). Quanto sopra anche mediante accordi integrativi al di fuori dell’ambito giuridico previsto dalla legge per i Piani di zona.

È una impostazione potenzialmente molto “flessibile”, tanto da prefigurare “accordi integrativi” negoziali, del tutto disattesa nella pratica attuativa. L’idea metaprogettuale della “città pubblica” prevedeva, infatti, che fosse [...] da rifiutare il criterio del “quartiere residenziale”, chiuso e isolato - anche visivamente - nei confronti del circostante tessuto urbano. Si dovrà invece tenere nel massimo conto l’esigenza di realizzare, anche in termini di configurazione spaziale e volumetrica, l’inserimento e l’armonizzazione delle nuove costruzioni nei tessuti urbani di cui verranno a far parte, sia per quanto riguarda le zone già esistenti, che per quelle previste e programmate.

Da ciò derivava l’esigenza di considerare anche i tessuti limitrofi per il corretto inserimento del Peep e, ancora, di avere un “assoluto rispetto” del [...] patrimonio storico, monumentale e ambientale, paesaggistico, del verde preesistente e dei connotati altimetrici caratteristici. Infine, nella circolare n. 425/67, si affrontava anche il tema dell’accessibilità e della mobilità ancora in termini di indicazioni da utilizzare in una pratica progettuale consapevole, dotata di una logica consequenziale sul rapporto tra tessuto edilizio e sue “relazioni” materiali e immateriali. In tal senso [...] Al fine di assicurare agli utenti degli alloggi e dei complessi residenziali realizzati nell’ambito dei piani di zona la massima accessibilità alle attrezzature di importanza urbana e territoriale, nonché alle diverse fonti di lavoro, nei programmi e nelle scelte di localizzazione dovrà provvedersi ad assicurare: a) il rapido collegamento dei complessi residenziali alla grande viabilità territoriale e urbana; b) la presenza di sufficienti punti di con-

tatto fra i complessi residenziali e la rete dei trasporti pubblici; c) l’efficienza del sistema dei trasporti pubblici.

Visti i risultati conseguiti e la necessità, nei primi anni ’90, di dover promuovere i programmi di recupero urbano³ come strumenti per integrare l’edilizia residenziale pubblica con le funzioni urbane ad essa connesse e con i tessuti della città ci sarebbe da chiedersi - forse con un pò di ironia - cosa abbia realmente governato i processi di sviluppo della città e quali siano i motivi di una tale discrasia tra pensiero e azione. In realtà, quello che viene in evidenza - rispetto a indicazioni di così ampia portata e di equivalente bassa capacità di essere seguite - è la stringente necessità, oggi come allora, di imporre regole ineludibili, non potendo contare sulla volontà e sulla capacità di realizzare, nel ciclo urbanistico ed edilizio, un rapporto armonico ed effettivo tra edilizia residenziale “privata”, quella “pubblica” e attrezzature di servizio. Il suggerimento che proviene da questi scritti degli anni ’60, che mi sembra sia il caso di assumere anche per attuare il disposto della finanziaria 2008, in attesa della riforma del governo del territorio, è quello di integrare e armonizzare l’edilizia residenziale sociale all’interno dei processi di pianificazione tenendo conto che oggi si può disporre di qualche strumento in più, di livello nazionale, che pone una copertura legislativa alle sperimentazioni locali effettuate fino ad oggi nelle maglie di una assenza, ormai più che decennale, di politiche nazionali abitative e della città.

*Architetto.

Note

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

Crediti e debiti urbanistici

Gli strumenti innovativi per la promozione delle politiche abitative

Ezio Micelli*

La questione abitativa è tornata tra i temi di rilievo di chi si occupa della città e del suo sviluppo. La crescita dei valori immobiliari – sia patrimoniali che reddituali – e la parallela riduzione del potere d'acquisto di una parte consistente delle famiglie italiane ha determinato un effetto a forbice le cui conseguenze sono chiare: chi non riesce a entrare nell'area delle tutele sociali – e quindi a disporre di un alloggio pubblico o dei contributi all'affitto – può disporre di un reddito assolutamente inadeguato per l'acquisto o la locazione di un alloggio. E' il caso delle giovani famiglie con redditi variabili e modesti, dei lavoratori extracomunitari e delle persone anziane alle prese con pensioni che non hanno seguito la stessa crescita dei valori immobiliari, delle famiglie monoreddito, delle persone sole e degli studenti.

Le amministrazioni locali devono far fronte alla nuova domanda abitativa senza più disporre dei tradizionali trasferimenti dallo Stato e ora dalle Regioni. Le strategie messe in atto impiegano, con una certa schematicità, tre strumenti: la regolazione urbanistica delle operazioni di sviluppo immobiliare; la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico; l'integrazione con l'azione della finanza immobiliare etica.

1. Alcuni comuni hanno promosso azioni intese a dare soluzione al problema ricorrendo a specifiche norme urbanistiche relative alla forma dei beni immessi nel mercato immobiliare.

L'ipotesi a fondamento di questa strategia è chiara: a rendere elevati i valori patrimoniali e locativi è il costo del fattore suolo. La rendita rappresenta un ostacolo a prezzi e canoni accessibili alle fasce più deboli del mercato: comprimendola – è l'ipotesi di alcune amministrazioni – si perviene ad un controllo del mercato immobiliare che, in assenza di interventi diretti sul lato dell'offerta, dovrebbe riequilibrarne i valori.

Il comune di Firenze, ad esempio, impone agli sviluppatori di realizzare una quota di alloggi a valori convenzionati oltre a richiedere che una quota consistente degli alloggi sia destinata all'affitto – almeno per un certo numero di anni – invece che alla vendita. In un mercato efficiente, è utile evidenziarlo, i *developer* non subiscono una riduzione dei profitti mentre la proprietà subisce una contrazione del valore dei suoli – della rendita, dunque – che viene trasferita agli acquirenti finali beneficiari di valori più contenuti. I limiti di un simile approccio sono diversi. Il primo riguarda l'entità delle abitazioni destinate alla vendita e alla locazione a valori temperati. Se è vero che in un modello di mercato teorico il vincolo imposto dall'amministrazione si dovrebbe tradurre integralmente sulla proprietà, nella realtà, per diverse ragioni, a sostenere il peso economico di un mercato sociale potrebbero essere anche gli sviluppatori. E' questo, ad esempio, il caso in cui i proprietari di aree abbiano un prezzo di riserva (la soglia sotto la quale non vi è interesse a vendere) superiore al valore di mer-

cato indotto dai nuovi vincoli. In tal caso il mercato fondiario e di conseguenza quello dello sviluppo immobiliare potrebbe subire una contrazione con l'effetto paradossale di una contrazione dell'offerta, motivo di ulteriore aumento dei prezzi.

Un secondo rilevante problema è rappresentato dalla difficoltà di promuovere un mercato dell'affitto per mezzo della leva urbanistica. Se infatti attraverso vincoli e norme urbanistiche è possibile imporre valori di vendita e di locazione temporanea calmierati, più difficile è l'ipotesi di promuovere un effettivo mercato della locazione a tempo indeterminato. Ciò soprattutto in ragione del fatto che il nostro mercato immobiliare si distingue per operatori interessati al ciclo dello sviluppo per la commercializzazione dei beni finali senza metterli a reddito. La redditività dell'attività di sviluppo può essere diverse volte superiore a quella che invece distingue la messa a reddito degli immobili e dunque per gli operatori dello sviluppo collocare gli immobili a reddito a tempo indeterminato costituisce un'azione non conveniente sotto il profilo economico.

2. Una seconda strategia, prossima a quella appena descritta, è tesa a promuovere interventi di edilizia sociale valorizzando il patrimonio fondiario a disposizione dell'amministrazione. Il ragionamento è analogo a quello sviluppato in precedenza: il comune, invece di tradurre il valore economico di un bene immobile in moneta, ne socializza il valore imponendo a chi ne

promuove la trasformazione valori inferiori a quelli di mercato. In altri termini, l'amministrazione per mezzo di procedure concorsuali non seleziona l'operatore in grado di massimizzarne il beneficio finanziario, bensì quello che appare in grado di restituire il massimo valore ai soggetti ritenuti meritevoli nella forma di una riduzione dei valori di vendita e di locazione. Un esempio importante della strategia testé descritta è rappresentato dal bando promosso dal comune di Bologna per l'alienazione dell'area del mercato ortofrutticolo, il cui obiettivo è stato di massimizzare il valore sociale legato ai canoni e ai valori di vendita con una rendita per l'amministrazione limitata al valore di un euro per metro quadro di superficie fondiaria. Merita sottolineare come attraverso la valorizzazione del patrimonio un'amministrazione non debba limitarsi alla regolazione dei valori immobiliari esito della trasformazione, bensì possa anche divenire soggetto proprietario dei nuovi beni e disporre per le proprie finalità. Ciò determina nuovi oneri – l'amministrazione deve farsi carico delle attività di gestione, compito non facile – ma anche una superiore flessibilità nell'utilizzo del patrimonio residenziale.

Oltre alla criticità già prima evidenziata relativa alla assenza di operatori interessati a valorizzare aree pubbliche per mettere a reddito immobili nel settore residenziali, un ulteriore aspetto critico di una simile strategia è rappresentato dal limitato ammontare di risorse fondiarie e immobiliari normalmente a disposizione di un ente locale. Promosso un numero limitato di operazioni, l'amministrazione corre il rischio di non disporre più della risorsa suolo da valorizzare. Un simile problema potrebbe essere risolto ricorrendo alla perequazione urbanistica, attivando un ciclo costante di acquisizioni fondiarie individuando tra le destinazioni possibili delle aree pubbliche anche quello delle abitazioni sociali. E' questo il caso della Regione Veneto in cui l'art. 39 della legge urbanistica consente di utilizzare le aree acquisite a mezzo della perequazione nell'attuazione delle politiche abitative. In assenza di simili strumenti, potrebbe

esservi la tentazione – come dimostrano alcune esperienze locali – di ricorrere alle aree destinate a standard con l'effetto di aumentare l'edificazione sacrificando altri importanti aspetti della qualità urbana e dei servizi territoriali.

3. In alcuni contesti – è il caso in particolare di Milano – l'accento è stato posto sulla predisposizione di nuovi strumenti finanziari in grado di accompagnare lo sviluppo di politiche abitative innovative. I fondi immobiliari etici costituiscono il principale strumento della finanza immobiliare predisposto allo scopo di promuovere politiche abitative. Il fondo, raccolto la propria dotazione finanziaria tra soggetti che accettano comunque una remunerazione inferiore a quella di mercato per investimenti di rischio analogo e ricorrendo al capitale di debito, acquisisce le aree – di norma messe a disposizione gratuitamente dal comune – e le sviluppa promuovendo in parte un'operazione per la messa in vendita di immobili a valori calmierati, in parte per mettere in affitto, a tempo determinato, i restanti alloggi esito dell'operazione di sviluppo.

La soluzione del fondo immobiliare permette di individuare un soggetto economico interessato a promuovere un investimento indirizzato alla vendita e alla locazione a valori più contenuti di quelli di mercato senza che siano necessarie risorse pubbliche. Tuttavia la soluzione del fondo non appare credibile senza l'intervento pubblico nel reperire la risorsa immobiliare di base: in altri termini, la sostenibilità finanziaria degli investimenti promossi dai fondi non è verificata in assenza di suoli a valori nulli o comunque assai contenuti e quindi l'intervento pubblico attraverso la cessione di aree costituisce un'ineludibile premessa all'azione dei nuovi operatori della finanza immobiliare etica. Il principio della sussidiarietà si sostanzia empiricamente in innovative partnership tra amministrazioni e finanza etica che comunque consente una remunerazione superiore ai *bond* pubblici anche in ragione di un regime fiscale particolarmente favorevole. Il caso dei fondi promossi in Lombardia

dalla Fondazione Housing Sociale, emanazione della Fondazione Cariplo, è rappresentativo delle potenzialità delle nuove combinazioni tra politiche fondiarie locali e finanza etica impegnata nel settore abitativo, anche se la soluzione di utilizzare a questo scopo aree già acquisite a standard collettivi risulta urbanisticamente discutibile.

4. In sintesi, in assenza di risorse in grado di attivare modalità più tradizionali di finanziamento pubblico in edilizia residenziale, il successo delle nuove politiche messe in atto dagli enti locali si basa sull'azione coordinata in più ambiti. Il primo è quello delle norme urbanistiche e della valorizzazione fondiaria, a loro volta interconnesse: attraverso i piani urbanistici i comuni possono regolare le operazioni di sviluppo immobiliare vincolandone delle porzioni a valori temperati rispetto a quelli di mercato oppure acquisendo, attraverso strumenti quali la perequazione e il trasferimento di diritti edificatori, aree da destinare a interventi di edilizia sociale.

Il secondo è quello di nuovi operatori del settore immobiliare, pubblici o del terzo settore, in grado di promuovere interventi a valori temperati sia nel segmento della vendita che nel settore della locazione. L'esperienza lombarda ha evidenziato il contributo rilevante della finanza etica, ma – sulla scorta dell'esperienza inglese delle *housing association* – è possibile considerare lo sviluppo di iniziative analoghe da parte del movimento cooperativo e delle stesse amministrazioni.

L'integrazione dei due livelli – quello del recupero delle aree e quello delle risorse finanziarie e manageriali – appare decisiva: la fase di sperimentazione che le amministrazioni stanno conducendo potrà portare nel futuro a forme integrate di intervento i cui contorni oggi non sono ancora definiti.

*Dipartimento di Urbanistica. Università IUAV di Venezia. ezio.micelli@iuav.it

Eventi

Eventi

Gestione dei processi di trasformazione urbana

Elena Campo*

Per definire il quadro problematico all'interno del quale riconoscere ruoli, finalità, caratteri e potenzialità degli strumenti strutturali e operativi, in un recente incontro dell'Inu Lombardia¹ sono state sviluppate l'analisi critica dei principi che sorreggono la proposta Inu, di riforma della legge urbanistica nazionale, con particolare attenzione al tema della gestione dei processi che attengono le trasformazioni urbane e la lettura delle esperienze condotte nelle più significative realtà regionali.

Alla realizzazione delle dotazioni territoriali presenti nel contesto urbano, che ne connotano la qualità, devono necessariamente contribuire gli operatori privati con modalità che assicurino il re-investimento in opere pubbliche di parte delle rendite e dei profitti generati dagli interventi di trasformazione. Secondo questa concezione di qualità urba-

na, esposta da Fausto Curti, al Piano strutturale è riconosciuto il ruolo di "strumento ricognitivo e diagnostico riguardo al sistema ambientale e della mobilità", mentre al Piano operativo è affidato il compito di definire le condizioni che garantiscono l'attuazione delle dotazioni richieste.

Affinché il Piano operativo sia in grado di perseguire il maggiore interesse pubblico, la conformazione dei suoli deve avvenire contestualmente alla definizione della proposta di trasformazione territoriale e deve decadere nel caso la stessa non venga realizzata nel periodo di vigenza del Piano operativo. Nel Piano operativo devono, sempre secondo Curti, esplicitarsi le imprescindibili capacità della Pubblica Amministrazione di programmare e coordinare gli interventi e di stimare gli effetti cumulati generati dall'insieme di questi, anche al fine di valutare quali risorse aggiuntive sono da richiedere all'operatore come contributo per la realizzazione di opere pubbliche di scala urbana.

Gli aspetti di governo del processo, trattati da Fortunato Pagano, che contribuiscono a definire conte-

nuti ed esiti del Piano operativo, evidenziano che proprio la conformazione edificatoria, se esercitata nella forma di un processo articolato e progressivo di definizione dei diritti e dei corrispondenti oneri in capo all'operatore privato, è in grado di garantire il maggiore interesse pubblico.

La sperimentazione di tale processo è fondata sull'utilizzo di strumenti proposti da alcune leggi regionali - in particolare, sono stati richiamati gli esempi dell'Emilia Romagna, della Calabria, della Basilicata, del Veneto, dell'Umbria e della Toscana - ispirate al modello Inu di riforma della disciplina della pianificazione urbanistica comunale.

Generalmente il Piano operativo è disciplinato come strumento di programmazione urbanistica, oltre che di definizione delle destinazioni, dei pesi insediativi e, quindi, come strumento che produce effetti conformativi ai fini edificatori. Tuttavia, la presenza, in alcune leggi regionali, della possibilità di ricorrere ad accordi di pianificazione con privati e di promuovere bandi ai fini della selezione di ipotesi di trasformazione urbanistica (casi dell'Emilia Romagna e del Veneto), nonché l'attenzione posta al tema della durata delle conformazioni edificatorie stabilite dal Piano operativo (caso della legge urbanistica toscana che prevede la decadenza delle conformazioni nell'ipotesi di non utilizzazione dell'edificabilità nei termini di efficacia quinquennale del Piano operativo, ciò in quanto i proprietari delle aree non hanno solo un diritto, ma anche un onere di dare attuazione a previsioni di pianificazione urba-

nistica preordinate al perseguimento dell'interesse pubblico), induce a presupporre che tenda a consolidarsi la rilevanza del processo e delle modalità di formazione delle previsioni nel passaggio dal Piano strutturale al Piano operativo.

A livello regionale, peraltro, si hanno disposizioni legislative (esempio della Lombardia) di più atti di contenuto operativo (si tratta sostanzialmente di programmi integrati di intervento), negoziati in assenza di un unico organico Piano operativo, ma con riferimento al Documento di piano² nel quale devono essere individuati gli ambiti di trasformazione. Anche in un sistema normativo così strutturato, l'applicazione del principio di concorsualità assume un significato rilevante al fine di evitare conformazioni edificatorie arbitrarie (in assenza di regole, criteri e principi per la negoziazione inseriti nel Piano strutturale) e non preordinate al perseguimento degli obiettivi strategici che devono necessariamente essere individuati dalla pubblica amministrazione con il Piano strutturale medesimo. La gestione operativa di trasformazioni urbane complesse, affrontata da Franco Corsico illustrando l'esperienza torinese dell'ultimo decennio, implica la definizione di soluzioni articolate e complesse: rendere efficaci le coerenze fra orientamenti strategici del Piano strutturale e le determinazioni del Piano operativo mantenendo la necessaria flessibilità e adattabilità nel tempo dei progetti di trasformazione urbana; possibilità di adattamento reciproco fra indirizzi strategici contenuti nel Piano strutturale e prospetti-

ve/opportunità che emergono nella fase operativa; opportunità di prevedere, in realtà urbane di entità rilevante, più di un Piano operativo in relazione alle specificità territoriali e a diversi obiettivi strategici; integrazione delle competenze settoriali in tutte le fasi del processo che concorrono alla trasformazione urbana; necessità e opportunità di un ulteriore livello di specificazione progettuale a valle del Piano operativo; individuazione di forme organizzative o incentivi che possono essere mobilitati al fine di perseguire obiettivi di qualità urbana.

Il caso di Torino si caratterizza per avere integrato in una visione strategica unitaria (il progetto della Spina Centrale) le diverse problematiche che riguardavano i temi del trasporto ferroviario, delle infrastrutture viabilistiche, del riutilizzo delle aree industriali dismesse o in via di dismissione, della riqualificazione di ambiti urbani congestionati o degradati. L'elemento innovativo che connota questa esperienza è stato quello di generare un nuovo spazio urbano, non circoscritto al perimetro delle singole aree da trasformare o delle infrastrutture per la mobilità, che costituisce un elemento strutturale a sostegno dell'organizzazione urbana complessiva e che individua una nuova immagine della città. Questa forte concezione originaria, oltre che rappresentare l'elemento catalizzatore dei più importanti interventi, ha mantenuto la propria coerenza malgrado gli inevitabili adattamenti avvenuti nel corso dell'attuazione delle numerose trasformazioni, traendone anzi spunto per l'introduzione di

nuovi elementi di sviluppo e di valorizzazione. Tuttavia, se il piano e i progetti hanno posto le premesse normative essenziali per la realizzazione degli interventi, la fattibilità degli stessi è stata resa effettiva dalla mobilitazione di risorse pubbliche che hanno saputo attingere a tutte le fonti disponibili, nonché dall'abilità dell'amministrazione comunale nel praticare una complessa opera di negoziazione con i soggetti privati. Questa ha ottenuto il risultato di una migliore qualità e organizzazione degli spazi pubblici mediante la ri-definizione degli indici edificatori e la salvaguardia di elementi di archeologia industriale, alle quali hanno corrisposto, al fine di garantire le condizioni di fattibilità economica, una riduzione dei costi di urbanizzazione. Il progetto dello spazio pubblico, peraltro, richiede un approfondimento volto a definirne le caratteristiche qualitative, nei termini della sua reale vivibilità, con riferimento ai concetti di mixité urbana, connettività e permeabilità, concentrazione ed effervescenza urbana.

Il tema della qualità urbana è stato affrontato da Domenico Cecchini con specifico riferimento alle questioni di metodo attinenti il progetto urbano. Egli ha affermato, innanzitutto, che la frammentazione dei poteri e delle competenze all'interno della pubblica amministrazione produce come effetto la negazione delle caratteristiche di unitarietà e integrazione degli interventi di trasformazione urbana. Inoltre, la qualità urbana è strettamente connessa alle risorse economiche destinate alla riqualificazione. È stato rilevato che, nel corso del-

l'ultimo ciclo di crescita edilizia, si sono costituite rendite molto rilevanti ma che solo una quota modesta di esse è tornata alla città. Le modalità negoziali praticate dalle pubbliche amministrazioni non hanno rispettato criteri di coerenza, sistematicità ed effettiva trasparenza. Per superare questa condizione di iniquità è utile tentare di misurare l'entità dei plusvalori che si sono formati nel sistema urbano e metropolitano, al fine di stabilire regole che permettano di attingere le risorse da destinare al miglioramento della qualità urbana secondo criteri di trasparenza ed equità.

**Direttivo Inu Lombardia.*

Note

1. Questo contributo riprende gli interventi di alcuni partecipanti al convegno "La città, i progetti, le opere: pianificazione operativa e governo della qualità urbana" tenutosi a Milano nel settembre 2007 e promosso dall'Inu Lombardia con la Commissione nazionale "Sviluppo operativo della pianificazione: strumenti e risorse" in preparazione del XXVI Congresso dell'Inu "Il nuovo piano".

2. La Lr 12/05 articola il sistema della pianificazione lombardo disponendo che la composizione dello strumento comunale, Piano di governo del territorio, si deve fondare sulla redazione di: Documento di piano, Piano delle regole, Piano dei servizi e Piani attuativi.



ASSOCIAZIONE NAZIONALE URBANISTI PIANIFICATORI TERRITORIALI E AMBIENTALI

Membro effettivo del Consiglio Europeo degli Urbanisti
www.urbanisti.it

a cura di Daniele Rallo

Nuove lauree magistrali. L'offerta di Venezia

Domenico Patassini

È in corso il dibattito all'interno del sistema universitario italiano per il riordino degli ordinamenti didattici. UI si è interessata già del tema relativo alla laurea triennale (numeri 214 e 215). Di seguito si presenta il percorso formativo proposto nella Facoltà di Pianificazione del territorio dell'Università Iuav di Venezia.

Com'è emerso nei due incontri di coordinamento nazionale (Empoli e Roma 2007), la geografia dei programmi di formazione e ricerca è composita. Alcuni corsi ribadiscono impostazioni proprie del 'metodo della pianificazione', ereditato dai modelli di programmazione messi a punto nella metà del secolo scorso e adottati dall'urbanistica del riformismo. Altri, incerti sulla plausibilità e tenuta di questi modelli e convinti dell'importanza delle dimensioni locali, si orientano alla pianificazione statutaria e identitaria del territorio o privilegiano la costruzione di quadri strutturali e di schemi di uso del suolo, delimitando così il 'campo' della

pianificazione. Con un prevalente ancoraggio alla matrice compositiva, alcuni corsi privilegiano tecniche urbanistiche aggiornate, l'interpretazione progettuale e la ricomposizione di linguaggi di matrice diversa. Vi sono, infine, approcci più sensibili alle trasformazioni giuridiche, programmatiche e della società civile avvenute in questi ultimi anni. In essi prendono forma corsi di studio orientati al progetto di territorio a forte connotazione economico-sociale, in cui si integrano diverse forme di programmazione. Un orientamento promettente è costituito dal *policy design* da qualche anno sperimentato al Politecnico di Milano.

La Facoltà di Pianificazione del Territorio (Università Iuav di Venezia) ha recentemente approvato (marzo 2008) il nuovo ordinamento. A partire dall'anno accademico 2009/10 si passerà da una struttura 2+2 (due corsi di laurea in *Scienze della pianificazione* e *Sistemi informativi territoriali* in ex classe 7 e due specialistiche in *Pianificazione della città* e in *Pianificazione e politiche per l'ambiente*, ex classe 54s) ad una struttura 1+3 (un corso di laurea in *Pianificazione, progettazione e politiche per la città e il territorio*, nuova classe L21, e tre corsi magistrali in

Pianificazione della città e del territorio, in *Pianificazione e politiche per l'ambiente* e in *Sistemi informativi territoriali e telerilevamento*, nuova classe LM48).

Si tratta di un 'albero' il cui tronco è costituito da una Laurea triennale e da una Laurea Magistrale in 'filiera', orientate allo studio e alla rappresentazione delle dimensioni rilevanti della città contemporanea. Su queste basi si innestano i problemi di governo e gestione privilegiando due aspetti: l'azione 'plurale' e la sua costruzione. Il primo deriva dalla contrapposizione di prospettive conflittuali, ancorate a diversi sistemi di valore. Essi possono orientare scenari e strategie in cui il gradiente pubblico-privato e il rapporto fra "territori delle comunità" e "spazi dell'economia" mutano di continuo e in modo imprevedibile. Gradiente e rapporto oscillano. Ad esempio, i problemi incontrati dalle pratiche di perequazione, di gestione dei crediti edilizi o dalla privatizzazione dei servizi collettivi (contrariamente alle aspettative) possono dare più peso al pubblico, mentre la dilatazione di spazi e reti presidiati dall'economia può marginalizzare l'operatore pubblico con effetti notevoli sulla struttura e il funzionamento della città.

Il secondo aspetto rilevante per la formazione del *planner* è la 'costruzione su misura' dell'azione e dello strumento di pianificazione e programmazione. Una sorta di "pianificazione di servizio", che rischia tuttavia di essere in balia del diritto formale e dell'economia d'assalto se non viene ancorata a principi generali ben definiti. Su questi due caratteri si fonda l'asse portante della facoltà. Le due altre Lauree Magistrali si caratterizzano per formato e contenuto.

Il corso di laurea magistrale in sistemi informativi territoriali e telerilevamento (a formato ibrido e in partnership con altre sedi) pone al centro una questione oggi ineludibile: come la ricchezza di dati messi a disposizione dalle nuove tecnologie di osservazione della terra (con piattaforme e sensori in continua evoluzione) generino informazioni rilevanti ed utili per gestire il territorio in tempo reale o differito, come rendano più robusto il significato spaziale (multi-scalare) del dato, come influiscano su economia, sociologia e democrazia dell'informazione. Il terzo corso di laurea magistrale in pianificazione e politiche per l'ambiente è offerto assieme alla Facoltà di Architettura di Sassari (sede di Alghero) e al Dipartimento di Geografia della Università Autonoma di Barcellona. Con il suo formato "itinerante" cerca di rispondere a due quesiti specifici, partendo da una drammatica constatazione: i cambiamenti climatici e l'effetto serra insistono su un territorio degradato da un uso intensivo del suolo e dalla distruzione delle risorse naturali. In Italia questi processi hanno già superato le soglie di non ritorno in molti ambienti insediativi. Il primo quesito può essere così formulato: come la pianificazione del territorio possa contribuire alla modifica dei modelli di consumo (soprattutto energetico e di suolo) in una logica di sobrietà e di impatto ambientale decrescente. Con il secondo si cerca di identificare quali azioni possano orientare la pianificazione per adattare gli insediamenti umani ai cambiamenti climatici che ci attendono.

Libri e altro

a cura di Ruben Baiocco

AAVV *Le attività commerciali in Toscana. Atlante territoriale*. (a cura di Massimo Preite) Regione Toscana Alinea 2007

Negli ultimi anni le ricerche sul commercio sono uscite dall'ambito puramente settoriale: il commercio è stato visto sempre più come "sismografo particolarmente sensibile degli effetti trasmessi dalle cause più disparate" (Preite 2007), la programmazione commerciale è parte integrante dei processi di pianificazione a tutte le scale, la particolare organizzazione delle attività commerciali è affrontata nell'ambito di una analisi complessa delle strutture territoriali.

Un'indagine sul commercio è perciò oggi un importante contributo alla conoscenza del territorio e, contemporaneamente, uno strumento particolarmente incisivo per impostare i processi di trasformazione territoriale. E' quanto si propone l'Atlante Territoriale delle Attività Commerciali in Toscana promosso dalla Regione: nato come strumento per la programmazione commerciale dei comuni è stato trasformato nel corso della sua elaborazione dal

curatore Massimo Preite, in un testo che offre una serie di spunti per una riflessione sulle relazioni tra attività commerciali, assetto del territorio e processi di trasformazione.

L'indagine si concentra sul periodo 1998 (anno di emanazione del decreto legislativo n.114 31/3/1998 noto come legge Bersani) - 2005 e affronta tutte le scale del commercio: grande distribuzione, media distribuzione, commercio di vicinato estendendo l'indagine anche ai mercati ambulanti, alle fiere, alle manifestazioni espositive.

La prima parte dell'atlante ci fornisce una descrizione quantitativa delle relazioni tra popolazione e tipologie commerciali colte nei processi di trasformazione avvenuti nel periodo considerato. Da questi dati emergono due considerazioni interessanti.

La prima è che "la Toscana è tra le regioni del centro nord quella che detiene una delle superfici più basse di grande distribuzione in rapporto alla popolazione" e che "detiene uno dei numeri più elevati di esercizi al dettaglio sempre in rapporto alla popolazione". Il piccolo commercio è quindi ancora

un fattore importante per l'organizzazione del vivere nel territorio.

La seconda riguarda la situazione delle diverse tipologie commerciali e il grado di competizione che intercorre tra i vari sistemi distributivi.

Dai dati riportati risulta, nel periodo considerato, un incremento diffuso in tutte le tipologie. Ma quello che interessa di più è che non vi è un particolare divaricazione tra l'aumento delle grandi superfici di vendita e il commercio al dettaglio.

Salvo qualche eccezione, riscontrabile nella media distribuzione, risulta che all'incremento della grande distribuzione corrisponde una crescita complessiva delle attività commerciali e un aumento del commercio di vicinato. Si sfata così uno dei luoghi comuni che ha egemonizzato la discussione su i centri commerciali impedendo di affrontare una discussione qualitativa su i valori o i disvalori del loro proliferare.

A contrastare l'idea che il piccolo commercio soccombe per l'arrivo della grande distribuzione Massimo Preite era già giunto al termine di una ricerca su una serie di comuni della piana fiorentina nella quale l'argomento era affrontato attraverso la descrizione qualitativa del piccolo commercio e della sua localizzazione. (M. Preite. *Piccolo commercio e grande distribuzione*. Alinea 2000)

Come dicevo all'inizio una parte consistente della ricerca riguarda l'analisi delle tipologie commerciali nel territorio. Le caratteristiche del commercio sono esaminate in alcuni ambiti specifici che si ritrovano nella

regione: le aree metropolitane, le aree urbane, le città d'arte, le aree turistiche e i comuni montani.

Le aree urbane sono descritte individuando alcuni casi esemplari. La ricerca descrive attraverso restituzioni grafiche le localizzazioni e le caratteristiche di alcune attività commerciali.

La loro descrizione non è omogenea e affronta temi diversi a seconda della collocazione specifica. Sono analizzate le grandi città (Arezzo e Firenze) altre città medie (Sesto e Cascina), le città turistiche (Montecatini e Viareggio), le città d'arte (Montalcino e San Geminiano). E' un materiale necessariamente parziale e che risente della disomogeneità di trattazione, dovuta probabilmente anche alla diversità degli autori; questa parte della ricerca non va quindi tanto colta per la completezza della descrizione quanto più per il ruolo che ha di stimolare una riflessione sul valore del commercio nella riorganizzazione del territorio, dello spazio urbano e dello spazio pubblico. Basta citare a questo proposito la tendenza ad inserire parte delle aree di proprietà dei centri commerciali urbani nel sistema degli spazi collettivi della città e l'organizzazione, sempre più diffusa, dei centri commerciali naturali che integrano, nella concezione progettuale, attività commerciali e uso dello spazio pubblico. Una serie di stimoli alla riflessione vengono dalla osservazione, proposta dall'Atlante, delle aree metropolitane individuate nei due sistemi di Firenze, Prato, Pistoia e Livorno, Pisa, Lucca.

E' sulla prima che mi vorrei soffermare cercando di resti-

tuire alcune considerazioni che riguardano l'organizzazione del commercio in questi territori e l'influenza che questa può avere nella loro configurazione urbana. Si tratta di un'area individuata da diversi anni come città diffusa. L'insediamento è caratterizzato da edilizia disomogenea, da un sistema viario labirintico, dall'assenza di gerarchie territoriali, dalla impossibilità a ritrovare un nesso tra tipologie architettoniche degli edifici e loro destinazione d'uso: ci si trova in presenza di "stazioni di servizio travestite da cattedrali, di chiese travestite da fabbriche, di municipi travestiti da supermercati" (Ballard).

L'attraversamento è l'attività che sintetizza la complessità della città diffusa. Con l'attraversamento l'abitante ricomponde in se stesso quella complessità urbana che non può trovare in nessun frammento insediativo attraversato o raggiunto.

Sulla città diffusa così descritta si è inserito un altro tipo di insediamento composto da grandi elementi di centralità settoriali (cinema multisala, supermercati, centri commerciali, discoteche, centri fitness, strutture di ricerca) che si riferiscono ad un territorio ampio e che si rimandano dall'uno all'altro realizzando quella sequenza insediativa che è stata felicemente definita "città infinita" (Bonomi, Abruzzese 2004)

Città infinita e città diffusa realizzano così un nuovo insediamento complesso caratterizzato da un sistema di relazioni pluriscalare che conferiscono gerarchie alla città diffusa. La realizzazione dei centri commerciali nella città della piana può avviare questo processo: la

condizione è che i centri si relazionino con la città che li circonda e che le loro centralità entrino a far parte di un sistema di flussi capace di riconnettere i diversi luoghi (Morandi 2006).

Questo non è scontato. Il centro commerciale, così come viene oggi proposto, è solo una meta; non lo si attraversa per andare altrove e contemporaneamente non stabilisce relazioni con l'immediato intorno. Pur appartenendo ad una rete di scambi territoriali non si inserisce in quell'abitare "en passant" che caratterizza il sistema di relazioni della città diffusa.

E' partendo da questi limiti dei centri commerciali che è possibile vederne una potenzialità nella riorganizzazione delle aree metropolitane accantonando un'ottica di demonizzazione di queste strutture. I centri commerciali possono così passare da luoghi che distruggono la città a luoghi dai quali partire per ricostruirla (Masbouni 2004) avviando una serie di iniziative pubbliche alla scala territoriale e favorendo alcune pratiche già in atto.

Sappiamo che per la città diffusa occorre ritrovare centralità capaci di riassumere la complessità propria dell'insediamento urbano. Questa centralità oggi probabilmente consiste solo in un sistema diffuso di centralità, determinato dalle pratiche d'uso degli abitanti: è l'uso che viene fatto del territorio urbanizzato che attiva quel sistema di prossimità capace di riconnettere luoghi che rispondono a diversi gradi di centralità e di modi di vita. La prossimità attivata dall'uso mette in relazione la centralità territoriale, con la centralità

urbana o di quartiere, integra i diversi modi di vita verso la costruzione di un nuovo collettivo contemporaneo, riconnette la vita privata e familiare con quella comunitaria e quindi con quella urbana (Morandi 2007).

I centri commerciali possono inserirsi in questo processo: una prima condizione però è che l'amministrazione pubblica avvii un sistema di trasporto pubblico territoriale efficiente capace di togliere la fruizione del centro commerciale all'esclusiva mobilità automobilistica: sono in corso attualmente iniziative in tal senso supportate dalle richieste degli abitanti.

Un'altra considerazione riguarda la trasformazione in atto dei centri commerciali. Seguendo le indicazioni provenienti dagli Stati Uniti, che hanno sempre indicato il futuro della situazione italiana in questo campo, i centri commerciali cominciano ad abbandonare la loro tipologia anonima e isolata dal contesto (Big Box) per stabilire una serie di relazioni con l'intorno immediato, ritrovare una propria identità, incrementare e diversificare l'offerta. Dalla descrizione dei principali centri commerciali della piana riportata nell'Atlante risultano in proposito alcune tendenze e alcune potenzialità.

Una tendenza riguarda l'aumento dell'offerta attuato attraverso la fornitura di servizi dislocati all'interno del centro: banche, ufficio anagrafe del comune, ufficio postale, assistenza sanitaria.. La presenza dei servizi, unita ad una riconoscibilità morfologica dei centri (molti sono progettati da architetti noti, Gardella, Botta,

Natalini) rendono i centri commerciali riferimento riconoscibile nello spazio della città diffusa.

Un'altra tendenza si riscontra nella trasformazione del rapporto che l'architettura stabilisce con l'intorno. Caratteristica del centro commerciale è stata per molto tempo quella di essere completamente isolato e proiettato solo sul proprio spazio interno. Non vi erano aperture verso l'esterno, l'architettura era completamente estranea al contesto dal quale lo separavano ampi spazi di parcheggio. Sono ancora esemplari a questo proposito le scatole blu dell'Ikea.

Negli ultimi anni si sono cominciate a vedere alcune trasformazioni: il più recente dei centri commerciali considerati, l'Ipercoop, stabilisce una relazione con la piana sottostante aprendo sulla facciata una grande vetrata, dietro la quale sono situati tutti i servizi di ristorazione del centro, e realizzando una grande torre panoramica dalla quale i cittadini-consumatori possono godere di una pregevole vista.

Le potenzialità riguardano invece le relazioni funzionali e strutturali con il territorio che circonda i centri commerciali. Attualmente essi sono circondati da molte strutture eterogenee tra loro, ciascuna dotata di una sua identità funzionale: accanto ai Gigli vi è una multisala e un parco attrezzato, vicino all'Ipercoop vi è il polo scientifico universitario; in altri casi a breve distanza ci sono insediamenti residenziali. Inoltre stiamo assistendo al proliferare di un indotto di strutture commerciali minori e specializzate e di attrezzature logistiche.

Sono tutti elementi che opportunamente connessi potrebbero costituire quella centralità diffusa che è l'unica centralità realmente possibile nei territori della dispersione: si tratta di una centralità non organizzata secondo lo zoning, basata sulla frammentazione, sulla rapida trasformabilità e priva di modelli tipologici. La nuova organizzazione di questa città non può prescindere da questi aspetti così come non può prescindere da un modo di vita degli abitanti basato su i flussi e sulla casualità delle relazioni. Organizzare e rendere vivibile questa città significa organizzarne e renderne vivibile l'assetto a partire dalle sue caratteristiche. L'azione fondamentale è quindi quella di costruire i sistemi di relazione capaci di rispondere a più scale di fruizione.

Attualmente questo non c'è. Come risulta dall'Atlante la viabilità è insufficiente e le relazioni tra le diverse centralità parziali, anche se contigue, non esistono. Sono scarse le piste ciclabili e manca interamente un'offerta di percorrenze pedonali che possano offrire un'alternativa al percorso automobilistico. Eppure i sentieri della preesistente organizzazione agricola ci sono così come ci sono una quantità di spazi aperti disponibili ad un uso collettivo.

Le brevi considerazioni svolte ci indicano che la riorganizzazione di questi territori può avvenire solo operando ad una doppia scala: alla piccola scala, con strumenti di conoscenza e progettazione che possano integrare sapere diffuso e sapere esperto; alla scala di area vasta in modo da potere operare sulla città infinita

che prescinde, nella sua organizzazione, da confini amministrativi abbattuti nell'uso quotidiano da molto tempo.

Maurizio Morandi

*Quale Venezia
Trasformazioni urbane
1995-2005*

*Leonardo Benevolo, Roberto D'Agostino, Mariolina Toniolo
Marsilio, Venezia, 2007*

Nel volume i tre autori tracciano sinergicamente, ma autonomamente, un bilancio del loro impegno/lavoro decennale nel tentativo di "ripensare e adeguare la forma fisica di Venezia attraverso il nuovo piano regolatore e un sistema di interventi puntuali", inquadrando la rassegna delle pratiche urbanistiche svolte sull'intero comune -città antica e città di terraferma- per delineare la risposta all'interrogativo implicito nel titolo del libro: "Quale Venezia?"

Benevolo, D'Agostino e Toniolo hanno partecipato in tempi e modi diversi allo studio e alla progettazione del nuovo disegno urbano di Venezia.

1. Leonardo Benevolo, storico dell'architettura, attivo come docente allo Iuav fino all'inizio degli anni '70, architetto e urbanista, ha progettato l'assetto della Venezia contemporanea a partire da una "riflessione distanziata nel quadro della lunga storia passata, che conferma ancora una volta il ruolo dominante del fattore politico nella sorte di questa città" (p.11). Benevolo lamenta, nella parte conclusiva del suo testo, il problema chiave:

"quasi tutti gli interventi che eccedono le concessioni singole sono paralizzati o rallentati nel momento politico attuale, e fra questi le trasformazioni innovative previste dal Piano regolatore nelle aree marginali o esterne. Esse comprendono gran parte dei nuovi servizi di uso pubblico necessari per migliorare le condizioni di vita degli abitanti e a controbilanciare la monocultura turistica" (p.34).

2. Roberto D'Agostino, architetto, allievo di Benevolo negli anni '60 allo Iuav e suo collaboratore in esperienze urbanistiche svolte a livello nazionale e internazionale, ha svolto il ruolo *politico* di assessore all'Urbanistica dal 1993 al 2001 affiancando le prime giunte di Massimo Cacciari, e di assessore alla Pianificazione strategica nella giunta del sindaco Paolo Costa (2001-2005). Nel suo contributo, più che fare un bilancio politico-amministrativo, cerca di ricostruire il *climax* della fase iniziale (e fondativa) del lavoro svolto su/per Venezia, a partire dalla vittoria elettorale della coalizione guidata da Cacciari (novembre 1993) contro la Lega (arrivata a Venezia al 35% dei voti). Non a caso D'Agostino dedica ben tre capitoli alle crisi (della politica, della città, della disciplina) per motivare la "via veneziana" al superamento della tradizionale stesura dello strumento di piano generale -non casualmente, dato che nel programma del 1993 il sindaco Cacciari non aveva inserito un nuovo Prg, ma "vari interventi, diversi progetti, percorsi possibili" (p.69)- attraverso un *modus operandi* definito "pianificare realizzando".

Infatti, mentre Benevolo ed i tecnici comunali delineavano il quadro generale entro il quale collocare le "trasformazioni urbane", l'attuazione degli strumenti era anticipata da un vasto programma di opere puntuali, passando dall'*urbanistica contrattata* alle "trasformazioni urbane strategiche" con una previsione di investimento per 10.707 milioni di euro (di cui un quarto a carico del comune). Del resto, in assenza di un nuovo Prg, le "possibilità reali offerte dai progetti" (M.Cacciari, *Venezia la Nuova Architettura*, Skira, 1999, p.8) che "consentono di disegnare, pezzo a pezzo, il futuro" (M.De Michelis, *ibidem*, p.31), sembrano offrire una soluzione per il superamento delle pratiche urbanistiche "ingessate" a Venezia per un cinquantennio. Dal tentativo di Wladimiro Dorigo di abbozzare (1958-60) un Prg innovativo, poi stravolto in fase di approvazione ministeriale (1960-62), con tempi "biblici" nel passaggio alla pianificazione particolareggiata (1962-1975), alla mancata approvazione del Piano comprensoriale (anni Ottanta) fino al 1993-95 con le Varianti per il Centro Storico e la terraferma.

D'Agostino, in sintesi, basa la sua azione amministrativa su una Venezia non più soggetto passivo, abbandona la visione volta alla conservazione del passato (p.59) per far rientrare la città storica per antonomasia in rapporto con la *modernità* e la *contemporaneità*.

3. Mariolina Toniolo, architetto (Iuav) che ha lavorato dal 1994 al 2004 come urbanista al Comune di Venezia nel terzo rilevante contributo conia gli efficaci

slogan che definiscono il progetto, l'attuazione e i risultati di questa azione "politica".

La definizione "*Dieci anni memorabili*" inquadra il periodo nel quale il cambiamento di Venezia si è fatto più veloce, in quanto è stato guidato da "una volontà chiaramente riconoscibile" in un quadro nel quale "si è progettato e realizzato molto" e, soprattutto, "è stato avviato e in buona parte condotto a termine un vasto programma di trasformazione urbana, riconquistando alla città aree degradate o male utilizzate" come l'Arsenale. "Questo disegno si è espresso in un nuovo Prg che ha riguardato *tutta la città*, per la prima volta dopo quello del 1959 anzi, si è esteso ad aree che di fatto erano state sottratte (dalla legislazione statale e speciale, ndr) alla giurisdizione dell'amministrazione locale come Porto Marghera e la laguna" (p.66).

"*Pianificare realizzando*" ha significato procedere su tutta la gamma delle progettazioni urbanistiche ed edilizie con le parti, i singoli progetti, messi a punto dagli stessi tecnici che partecipavano al processo di redazione del piano con Leonardo Benevolo.

Tra le prime varianti adottate quelle di Porto Marghera -la cui riconversione era una priorità per l'A.C.- e quella per la ricicatura degli interventi del Pru della Giudecca (assieme al Piano d'area del Mulino Stucky). La definizione "*Porto Marghera: un piano singolare*" è collegata al fatto che il comune ha deciso di puntare sulla riconversione produttiva, anziché su un piano di dismissioni,

coinvolgendo Autorità portuale, Ministero del lavoro, Regione, Unione Europea nella progettazione degli interventi infrastrutturali e nella creazione del Parco scientifico tecnologico. Per definire la pianificazione per la Città antica -non più "centro storico", secondo la definizione di Benevolo-Toniolo usa lo slogan: "*Un coraggioso compromesso*". Un compromesso tra la dettagliata tutela del "centro storico" (operata a partire dal 1975 dalla prima amministrazione di centro-sinistra, assessore E.Salzano, con la stesura normativa di L.Scano, fino alla minuziosa classificazione degli edifici in famiglie tipologiche della Vprg adottata nel 1992) e l'incombere della scadenza dei tre anni di salvaguardia (1995), con l'iter delle osservazioni non ancora completato. Con grande realismo anche Benevolo accettò di rimandare ad una fase successiva la revisione delle tipologie (affidando nel 1999 a P.L.Cervellati uno studio di alternative operativamente applicabili), demandando a 10 Piani particolareggiati, 2 Pdr e un Piruea la realizzazione degli interventi puntuali e strategici previsti per la Città antica. "Da queste decisioni è potuto partire quanto oggi sta avvenendo in città. I piani particolareggiati approvati in seguito hanno consentito la realizzazione, prima impossibile, di quei progetti che stanno cambiando il volto della città: il recupero dell'Arsenale ad usi civili, la rinascita della Giudecca, la trasformazione della parte occidentale da Santa Marta a San Giobbe, dove comincia a prendere forma il nuovo centro della città bipolare proposto dal Prg" (p.95).

Se la città doveva diventare *bipolare* occorreva sconfiggere le minacce di separazione amministrativa (nel 2004 un nuovo referendum venne indetto per rifare di Mestre un comune autonomo) e "*Ricomporre la Terraferma*", con un progetto complessivo per "la grande Venezia di acqua e di terra" (p.107), prevista negli anni settanta-ottanta dal pro-sindaco per Mestre Gaetano Zorretto, con vari progetti di riqualificazione del tessuto urbano, la pedonalizzazione del centro storico mestrino e la creazione di due "grandiosi" spazi verdi: il parco San Giuliano e il Bosco di Mestre. Questi progetti ed altri concepiti prima del Prg, vengono incorporati affiancando alla Vprg della terraferma un "progetto ambientale", che definisce la tutela dei margini lagunari, la rinaturalizzazione dei corsi d'acqua, le regole per realizzare il Bosco di Mestre, la difesa delle residue aree agricole e dei forti otto-novecenteschi acquisiti dal Ministero della difesa.

Per la residenza viene revocata la Vprg che prevedeva un incremento edilizio corrispondente a 26.000 abitanti teorici, sostituendola con una nuova "Variante Residenza" per 16.000 abitanti teorici, con l'intesa che, per il nuovo piano, l'edificabilità residenziale dovesse essere "convogliata su aree preventivamente acquistate dal Comune attraverso l'Immobiliare veneziana", mentre "l'edificabilità privata doveva essere ricavata in gran parte da zone di riqualificazione urbanistica" (p.111).

Ultimo problema cruciale cui il piano cerca di trovare soluzione è la riprogettazio-

ne integrale dell'interfaccia Mestre-Marghera-Venezia insulare, con la proposta di riunificazione di Mestre con Marghera (attualmente separate dalla ferrovia) attraverso una *piazza* da edificare sopra i binari, circondata da edifici direzionali e dalla nuova stazione bi-fronte (in effetti anche la società delle ferrovie Rfi aveva fatto predisporre -e in seguito accantonato- un analogo progetto redatto da Renzo Piano, prima della Vprg). Si trattava di un progetto "grandioso ma non irrealistico" -sostiene M.Toniolo- "che poteva realizzarsi solo se fortemente voluto e gestito dall'amministrazione comunale", ma è stato lasciato cadere.

L'adozione della Vprg Terraferma è stata rinviata dal 1997 al gennaio 1999, la fase delle controdeduzioni è durata fino al 2001-2002, l'approvazione regionale è intervenuta nel 2004 con modifiche d'ufficio discusse nel 2006...Ma nel 2005 entra in vigore la nuova Legge urbanistica regionale che impone di procedere alla redazione di un nuovo piano generale, così la Terraferma, quando sembrava concludersi il processo pianificatorio, deve riaprire il percorso (con il ridisegno di un Pat) affidato alla responsabilità di un nuovo assessore all'urbanistica.

Come sostiene Toniolo, però, *le trasformazioni* continuano ("*avvengono*") perché l'attuazione del Prg viene anticipata anche in Terraferma dalla realizzazione di un programma di opere puntuali, elencate nella *Carta delle Trasformazioni urbane*. Il comune attua gli interventi collaborando con i privati e usando la pianificazione urbanistica per indi-

rizzare gli investimenti “senza timore della cattiva fama che negli anni '90 accompagnava l'urbanistica contrattata”. Il Piano regolatore “si colloca fin dalle intenzioni iniziali come strumento per indirizzare le trasformazioni fisiche in vista di tali strategie e viene a sua volta calibrato alla luce di quanto suggeriscono gli interventi puntuali (...) e, cercando sempre di ricavare il massimo vantaggio possibile per la città, la trasparenza veniva garantita mediante un ampio dibattito sui termini dell'accordo” (p.121).

Così sono variate, nel decennio preso in esame dal volume, le pratiche di gestione territoriale, non più rigide intelaiature entro le quali ordire una *tela* urbana, secondo un disegno progettato *ex ante*, ma forme di pianificazione urbanistica modulate secondo le esigenze delle opere e degli interventi puntuali per la città moderna. Opere come tasselli di un *mosaico* urbano, dove le scelte pubbliche sono esogenamente *promosse*.

Non a caso Francesco Indovina, analizzando criticamente le esperienze urbanistiche di Venezia, Firenze, Napoli e Torino, ha coniato la definizione di “città occasionale” nel doppio significato di “terreno di *occasioni*” e di città che si sviluppa in modo *occasionale*”, vale a dire una città che “anche nella sua strumentazione urbanistica diventa generatrice di occasioni ed essa stessa un esito del tutto occasionale”. (Indovina, *La città occasionale*, Franco Angeli, 1993, p.24).

La strumentazione urbanistica veneziana ha svolto ruoli e funzioni diverse nei singoli casi, può semplicemente

registrare (una volontà imprenditoriale forte, indirizzata a scelte di ricettività alberghiera di lusso), può mediare (tra scelte pubbliche e imprenditoriali come nel caso del Parco Scientifico), può razionalizzare (una situazione insoddisfacente dal punto di vista delle destinazioni, come in Via Torino), può promuovere (Progetto urbano Giudecca/Junghans o Murano/Conterie). Quello che si delinea in questo decennio è la stretta combinazione tra la revisione della strumentazione urbanistica e i promotori immobiliari delle grandi operazioni. Quale Venezia, allora?

Anche Toniolo si pone l'interrogativo su quanto l'insieme di queste trasformazioni corrisponda al disegno proposto dal piano, concludendo “un buon piano regolatore è un'opera collettiva largamente partecipata che non può essere imposta ai cittadini da una maggioranza risicata e contingente, per quanto illuminata, né restare legata alla figura di singoli amministratori. Deve essere modificato quando la verifica dei fatti lo imponga e se non trova attuazione bisogna domandarsi perché” (p.148)

E questo *perché* è la verifica da condurre, a Venezia come in ogni altra città, ogni volta che la pianificazione si realizza con esiti opposti a quelli desiderati (ad esempio la diffusione capillare -iniziata dal 1995- delle destinazioni ricettive nel tessuto della città antica e nelle isole della laguna, a scapito della residenza e dei residenti, ulteriormente espulsi dalle funzioni “più ricche”) o non si realizza affatto (soprattutto nelle destinazioni a servizi) e non perché la

cittadinanza non ha capito. Se il piano, nonostante una intensificazione dell'edificazione residenziale pubblica e convenzionata (“1000 nuovi alloggi per Venezia”), nella città antica non solo non è stato in grado di frenare l'esodo, ma ha agevolato, con le modifiche normative, il proliferare dei Bed & Breakfast e degli appartamenti “turistici” ed ha fatto di Mestre (e della terraferma) una città sospesa, né terziaria come Padova, né produttiva come Treviso, né polo autonomo dalla Venezia matrigna, occorre domandarsi *se, dove e quanto* la pianificazione ha sbagliato, con effetti indesiderati *diretti* sul mercato immobiliare e sulle trasformazioni del patrimonio edilizio, e *indiretti* sul sistema delle relazioni infrastrutturali e sull'ambiente.

L'umanità continua ad occuparsi dell'architettura.

E se lo spazio cominciasse ad occuparsi dell'umanità?
Rem Koolhaas, *Junkspace*, 2001

Elia Barbiana

Nel prossimo numero:

Questioni di rigenerazione urbana.

Scenari, strategie, strumenti

Il nuovo piano

Rassegna

Urbanistica DOSSIER

101

La città, i progetti, le opere: pianificazione operativa e governo della qualità urbana

a cura di Fausto Curti

Urbanistica DOSSIER

101

La vita di Stefano Pompei

a cura di Paola Pallottino