

urbanistica

INFORMAZIONI

Cosa abbiamo imparato e quanto dobbiamo ancora imparare **sulla riqualificazione urbana**. I tempi lunghi delle trasformazioni urbane esigono **continuità di programmi** e richiedono la capacità di **valutare e sottoporre a revisione le politiche**. Città e **territori tra progetto urbano e governance**. Sono cambiati gli **interventi urbani**, così come le modalità di attuazione condizionate da regimi incerti su aree già urbanizzate in cui insistono una **pluralità di attori** con differenti razionalità. Fra **città e natura**: pianificazione, **economia e benessere** in prospettiva. Si stanno delineando **nuovi assetti ecologici** e sta mutando il rapporto tra città e campagna non più vissuto in termini di dipendenza e subalternità da parte di quest'ultima. Il **trasporto urbano su rotaia in Italia** all'avvio del decennio. Il passaggio dalla gomma al ferro come obiettivo qualificante di **una politica per le città**

237

Rivista bimestrale
Anno XXXIX
Maggio - Giugno
2011
ISSN n. 0392-5005

€ 10,00

INU
Edizioni

Rivista bimestrale di Urbanistica
dell'Istituto Nazionale Urbanistico
Fondata da Edmondo Zalzano
Anno XXXIX
Maggio - Giugno 2011
Euro 10,00

Editore: INU Edizioni
Iscr. Tribunale di Roma n. 3563/1995;
Roc n. 3915/2001;
Iscr. Cc.iaa di Roma n. 814190.
Direttore responsabile: Paolo Avarelo

Direttore: Francesco Sbetti
Redazione centrale:
Ruben Baiocco
Francesca Calace,
Marco Cremaschi
Daniela De Leo,
Carolina Giaimo,
Pierluigi Nobile,
Anna Laura Palazzo,
Sandra Vecchietti

Coordinatore della redazione: Cristina Musacchio
urbinf@inedizioni.it
Servizio abbonamenti:
Monica Belli Email: inued@inedizioni.it
Iniziative promozionali: Cristina Buttinelli
Email: inuprom@inedizioni.it
Consiglio di amministrazione di INU Edizioni:
M. Fantin (presidente),
D. Di Ludovico (consigliere delegato),
F. Calace, M. Giuliani.
Redazione, amministrazione e pubblicità:
Inu Edizioni srl
Piazza Farnese 44, 00186 Roma
tel. 06/68134341, 06/68195562,
fax 06/68214773, <http://www.inu.it>

Comitato scientifico e consiglio direttivo nazionale
Inu: Amante Enrico, Agnoletti Chiara, Cecchini
Domenico, Barbieri Carlo Alberto, Bobbio Roberto,
Centanni Claudio, Contardi Lucio, Corti Enrico, De
Luca Giuseppe, Dri Giorgio, Fantin Marisa, Gerundo
Roberto, Giudice Mauro, Leoni Guido, Lo Giudice
Roberto, Marini Franco, Nobile Pierluigi, Pagano
Fortunato, Piccinini Mario, Oliva Federico, Properzi
Pierluigi, Radocchia Raffaella, Rossi Francesco, Rota
Lorenzo, Talia Michele, Torre Carmelo, Trillo Claudia,
Savarese Nicolò, Stanghellini Stefano, Stramandinoli
Michele, Trombino Giuseppe, Ulrici Giovanna Viviani
Silvia, Comune di Livorno (Bruno Picchi), Provincia
di Ancona (Roberto Renzi), Regione Umbria (Luciano
Tortoioli)

Componenti regionali del comitato scientifico:
Abruzzo e Molise: Radocchia R. (coord.) raffaella_rad@yahoo.it, Chietini A., Copicella V.
Basilicata: Pontrandolfo L. (coord.) pontrandolfo@uniba.it
Calabria: Fallanca C. (coord.) cfallanca@unirc.it, Teti M., Scudari G.
Campania: Coppola E. (coord.) emanuela.coppola@fastwebnet.it
Emilia-Romagna: Simona Tondelli (coord.) Simona.tondelli@unibo.it, Vecchi L., Zazzi M.
Lazio: Nucci L. (coord.) luccianucci@iol.it, Giannino C., Contardi L., Cazzola A.
Liguria: Lombardini G. (coord.) g.lombard@tele2.it, Bolgiani P., Silvano S., Vergaro A.
Lombardia: Rossi I. (coord.) rossidel@tin.it, Imberti L., Campo E.
Marche: Rosellini G. (coord.) responsabile.utc@comune.rp.ea.n.it, Piazzini M., Vitali G.
Piemonte: Saccomani S. (coord.) silvia.sacomani@polito.it
Puglia: Torre C. torre@poliba.it, Rotondo F. rotondo@poliba.it, Reina A., Caiuolo D.
Sardegna: Casu A. (coord.) casual@tiscalinet.it, Madama V.
Sicilia: Cannarozzo T. (coord.) terecann@unipa.it, Gabbate G., Trombino G.
Toscana: Rignanesi L. (coord.) l.rignanesi@poliba.it, Pingitore L., Marchetta M., F. Caputo.
Umbria: Bruni A. (coord.) a.bruni@spoletoprogetti.com, Ghigliani G., Bagnetti C., Guarnello R.
Veneto: Baiocco R. (coord.) baioocco@iuav.it, Bottaro M.

Foto in IV di copertina:
Guido Guidi, *Ravenna_17_01_2000*, la foto è estratta dal libro *A new map of Italy*. L'originale è a colori.

Progetto grafico: H studio

Fotocomposizione e stampa:
Duemme Grafica - Roma
Via della Magliana 71 00186 Roma
www.duemmegrafica.it



Associato all'unione stampa periodica italiana

Registrazione presso il Tribunale della stampa di
Roma, n.122/1997
Spedizione in abbonamento Postale Art. 2, comma
20/b, L. 662/96 - Roma

Abbonamento annuale Euro 50,00
Versamento sul c/c postale .16286007, intestato a
INU Edizioni srl: Piazza Farnese 44, 00186 Roma,
o con carte di credito: CartaSi - Visa - MasterCard.

Aperture

Amministrare le città

Francesco Sbetti

... si discute:

La Biennale dello spazio pubblico

Mario Spada

Agenda

Sulla riqualificazione urbana

Angela Barbanente

in quarta

Ravenna_17_01_2000

Guido Guidi

07 Territori tra progetto urbano e governance

a cura di Anna Laura Palazzo

- 8 **Altavaldelsa. Piano di promozione del territorio**
Iginio Rossi
- 10 **Il Masterplan Verona Sud. I Bandi di evidenza pubblica**
Piergiorgio Vitillo
- 12 **Il Masterplan Verona Sud. I criteri di valutazione**
Paolo Galuzzi
- 14 **Calabria: fare urbanistica**
Mario Cerasoli
- 17 **La scomparsa del piano nel disegno della città**
Giuseppe Mazzeo
- 19 **Il caso francese tra innovazione e tradizione**
Anna Laura Palazzo
- 21 **Geometrie variabili. Lione e dintorni**
Anna Laura Palazzo
- 23 **Berlino tra gestione e trasformazione**
Angelica Fortuzzi

25 Città e natura – economia e benessere

a cura di Massimo Sargolini e Ruben Baiocco

- 26 **I nuovi confini dell'agricoltura**
Francesco Adornato
- 28 **Un progetto per i sentieri della campagna urbana**
Daniele Virgilio
- 30 **Riqualificazione lowcost**
Massimo Giuliani
- 32 **Governo delle tensioni tra città e campagna**
Michela Biagi, Massimo Sargolini
- 34 **Agricoltura e rinascita urbana: il caso di Detroit**
Valeria Di Palma
- 35 **Paesaggi identitari e reti ambientali in Versilia**
Fabrizio Cinquini
- 36 **Territori fragili e (ri) scoperta del paesaggio**
Rosalba D'Onofrio
- 37 **La programmazione rurale nelle aree periurbane**
Rinaldo Grittani
- 39 **Il recupero della Via Francigena**
Elio Trusiani
- 40 **Biodiversità nella rete ecologica lombarda**
Paola Brambilla, Enrico Murtula

42 Il trasporto urbano su rotaia in Italia

a cura di Carlo Carminucci, Luca Trepidi

46 Italia in viaggio: Trento

a cura di Alessandro Franceschini e Giovanna Ulrici

- 48 **I luoghi e le strategie del cambiamento**
Alessandro Franceschini e Giovanna Ulrici
- 50 **I progetti in corso e le sfide per il futuro**
Bruno Zanon
- 51 **Intervista ad Alessandro Andreatta, sindaco di Trento**
Alessandro Franceschini
- 53 **La riqualificazione dell'ex Michelin: la città e l'archistar**
Giovanna Ulrici

54 Pianificazione associata

Pianificazione associata in Emilia Romagna

58 Rassegna urbanistica

- 58 **I piani e i comuni della Campania**
Cinzia Langella, Francesco Domenico Moccia
- 60 **Rischio sismico e strumenti urbanistici nel Prg di Bevagna**
Giuseppe Imbesi, Antonio Cappuccitti, Carlo Di Berardino
- 63 **Il processo perequativo del Pgt di Mercallo**
Giulio Carta

65 Una finestra su: Ørestad

a cura di Marco Creaschi

- 65 **L'inconclusiva urbanità di Ørestad**
Ivana Trkulja
- 70 **Tre domande sui nuovi quartieri**
Ivana Trkulja

71 Energie

a cura di Stefano Pareglio

74 Eventi

a cura di Carolina Giaimo

77 Assurb

a cura di Giuseppe De Luca

78 Libri ed altro

a cura di Ruben Baiocco

79 Opinioni e confronti

Gregory Smith

80 Indici

Second chance

From industrial use to creative impulse

Dall'Uso Industriale all'Impulso creativo è più che uno slogan. È un'impresa comune di cinque città europee per rivitalizzare e trasformare un ex sito industriale in un luogo per la cultura e la creatività. Norimberga, Lipsia, Venezia, Cracovia e Lubiana lavorano insieme per sviluppare strategie e concetti innovativi per rendere i loro siti post industriali i loro fulcri culturali. La fabbrica AEG di Norimberga, Halle 14 all'interno del Cotonificio Mill di Lipsia, l'Arsenale di Venezia, il Distretto di St. Lawrence di Cracovia e la Fabbrica Rog di Lubiana affrontano gli stessi cambiamenti, opportunità e traguardi e meritano una Seconda Chance. www.Secondchanceproject.eu

HALLE 14, Lipsia

HALLE 14 è il centro artistico no profit dello Spinnerei, l'ex cotonificio Spinning Mill di Lipsia. Realizzato 125 anni fa, questo sito è stato trasformato in un luogo unico per l'arte contemporanea e la cultura. HALLE 14 ospita esibizioni di gruppi internazionali, lezioni, una biblioteca d'arte e un programma educativo artistico. È situato in un edificio di cinque piani di 20.000 m², nel quale alcuni spazi devono ancora essere sviluppati per altri progetti e partner.

Aufbauwerk Region Leipzig GmbH – www.aufbauwerk-leipzig.com | Partner: HALLE 14 e.V. – www.halle14.org

Auf AEG, Norimberga

Con una ampiezza di 160.000 m² l'ex stabilimento AEG offre spazio per la cultura e l'arte ma anche per la gastronomia, gli allestimenti e i servizi. Nel sito dell'AEG, la Città di Norimberga, in collaborazione con MIB, suo partner di progetto, sta pianificando uno spazio culturale. I suoi 4.000 m² ospiteranno l'Accademia per la Scuola di Teatro e la Pedagogia Teatrale, la Scuola di Musica di Norimberga, il Centro Spagnolo e il Centro Culturale Pubblico.

Coordinatore: Città di Norimberga, www.kuf-kultur.de | Partner: MIB – Fünfte Investitionsgesellschaft – www.mib.de

Depot, Cracovia

Il quartiere di San Lorenzo è un complesso per il deposito di tram nel distretto di Kazimierz a Cracovia. Il deposito è stato costruito tra la fine del XIX e gli inizi del XX secolo. Include 9 edifici, per una superficie totale di oltre 4.000 m², e alcune piazze. L'intero terreno è iscritto nel registro dei monumenti. Dal 1995 il quartiere è stato sottoposto ad un continuo rinnovamento ed adattamento.

Museo dell'Ingegneria Municipale – www.mimk.com.pl | Partner: Città di Cracovia – www.krakow.pl

Rog, Lubiana

L'ex stabilimento Rog di Lubiana è uno degli ultimi esempi di qualità della passata architettura industriale. Il rinnovamento dell'edificio sarà completato avendo cura del patrimonio culturale protetto, tramite soluzioni architettoniche contemporanee. Il Centro Rog, progettato per l'arte contemporanea, è pensato come uno spazio sociale, di esibizione e di produzione e sarà dedicato principalmente ad attività nel settore delle arti visive, dell'architettura e del design.

Museo e Gallerie di Lubiana – www.mestnimuzej.si | Partner: Città di Lubiana – www.ljubljana.si

Arsenale, Venezia

L'Arsenale di Venezia è un complesso monumentale di 480.000 m² che ospita attività differenti. La presenza della Biennale, di uffici e laboratori conferma la vocazione dell'Arsenale a polo scientifico e culturale della città. L'Arsenale offre spazi per esposizioni di arte e per festival di danza, musica e teatro.

La Torre di Porta Nuova sarà un centro di produzione di conoscenza, un nuovo cervello per l'Arsenale. All'interno della Torre, il progetto consisterà nella creazione di uno spazio espositivo aperto ad attività internazionali e locali. Gli spazi saranno messi a disposizione di artisti che desiderano sfruttare le potenzialità insite nell'architettura unica della Torre.

Arsenale di Venezia – www.arsenaledivenezia.it | Partner: Città di Venezia – www.comune.venezia.it

Aperture

Amministrare le città

Francesco Sbetti

Quando Giuseppe Campos Venuti nel 1967 scelse per il suo libro il titolo “Amministrare l’Urbanistica” lo fece, come dichiara nell’introduzione, per segnare una discontinuità tra la sconfitta della riforma urbanistica in parlamento e la necessità di un nuovo impegno a partire dall’esperienza maturata in particolare nelle città emiliane. Anche oggi ci sono una serie di segnali, anche di segno opposto, che ci portano a ripensare alle esperienze sviluppate negli ultimi dieci anni e soprattutto agli esiti dell’amministrare l’urbanistica nelle città italiane. La diagnosi dei mali delle città e dei territori è una operazione che gli amministratori locali hanno fatto con attenta precisione. Le leggi regionali di riforma a cavallo degli anni 2000 hanno certamente aiutato questo compito attraverso gli studi sulla difesa del suolo, la consapevolezza della necessità di contenere il consumo di territorio e i nuovi approcci al paesaggio. Alle politiche di vincolo e tutela si sono spesso affiancate tematiche e modalità nuove di leggere i temi da sempre irrisolti e sempre presenti in termini spesso emergenziali: le diverse domande abitative, gli spazi verdi assenti o residuali, il traffico e la marginalità del trasporto pubblico locale, la questione energetica come tema che riguarda la città e il territorio nel suo complesso e non solo i singoli edifici.

Una costante, a fronte di questa diagnosi sostanzialmente condivisa, è rappresentata però dalla incapacità/impossibilità di attivare politiche in grado di dare risposte a queste criticità, mentre la qualità della vita nelle città è in costante declino.

Il cambiamento che ha segnato le città è rappresentato dai processi che abbiamo definito con il termine metropolitizzazione e che comprende:

- la riduzione dello spazio pubblico che è stato sostituito da un sistema connettivo costituito dal trasporto individuale motorizzato; la diffusione insediativa, rende infatti impossibile, l’uso di qualsiasi altra modalità di trasporto;
- i nuovi squilibri territoriali tra le parti interessate dalla diffusione insediativa e i centri, antichi o moderni, dove sono addensati i servizi e le funzioni di eccellenza, che ogni giorno attirano un numero rilevante di persone/automobili; squilibri che si tramutano in fenomeni di congestione e in nuovi carichi urbanistici;
- la continua occupazione di suolo extraurbano e la sua trasformazione in suolo urbano, con intensità e quantità notevolissime rispetto al passato,
- l’acuirsi delle problematiche energetiche, già presenti nella città tradizionale, ma con la tendenza ad aggravarsi sempre di più nella città che si dilata sul territorio moltiplicando i consumi energetici.

Le leggi urbanistiche regionali in questi primi anni di attuazione e sperimentazione evidenziano, come era del resto atteso, luci ed ombre e certamente non sempre l’interpretazione che ne è stata data risulta soddisfacente. Tre questioni emergono sopra le altre.

1. Le potenzialità progettuali e operative che stanno alla base del rapporto tra Piano Strutturale e Piano Operativo nella pratica non sono pienamente acquisite; si assiste addirittura a soluzioni che riproducono il Prg (direttamente prescrittivo e generatore di rendita) accomunando le scelte, i tempi e la scala operativa del piano strutturale e di quello operativo. Ne consegue l’incapacità di dare risposte credibili e praticabili; compito dell’amministrazione urbanistica è anche quello di tutelare le risorse e dare risposte ai fabbisogni senza che questo debba significare continuare a vendere il territorio.

2. Nei confronti del rapporto tra enti cresce la “burocratizzazione e la cultura del mero controllo sempre più formale, giustificato dalla esigenza di omologazione di grafie e quadri conoscitivi, mentre sono ancora rari e limitati i casi di pianificazione associata e di area vasta capaci di affrontare le questioni emergenti alla scala in cui si presentano.

3. I nuovi piani nati dalle leggi riformate devono affrontare una fase caratterizzata da ridotte espansioni e da significativi processi di riconversione di aree che hanno perso la funzione originaria. Queste caratteristiche, che sono parte delle ragioni che hanno sollecitato la necessità del processo di riforma, richiedono una attivazione progettuale nuova, capace di incrociare discipline che fin qui non dialogavano.

L’amministrazione urbanistica non si esaurisce nella più o meno efficace produzione di piani, l’estensione delle pratiche che vanno sotto le varie denominazioni di “progetto urbano” è un fenomeno in crescita che si alimenta in un progressivo svuotamento del piano urbanistico. Il governo senza piano è una pratica urbanistica molto diffusa soprattutto nelle città più grandi in quanto, a fianco di una reale difficoltà nella redazione di uno strumento diventato nel tempo sempre più complesso, consente una gestione delle trasformazioni urbane adeguate ai “bisogni” politici e immobiliari del momento. I nostri comuni sono però attestati anche su di un altro fronte di crisi, rappresentato dalla carenza di risorse da investire per il governo del territorio, che significa difficoltà di costruzione e realizzazione dei servizi pubblici. La fase politica che si è aperta con il voto alle amministrative e ai referendum pone una evidenza: bisogna scegliere, governare e amministrare. Il debito e la scarsità di risorse pubbliche sono una ragione in più che impone di scegliere e non un motivo per non investire. La sfida consiste nel contrastare la crisi economica e la crisi urbana con una azione comune che, come è stato detto al congresso dell’Inu, “Emerge con evidenza il problema delle risorse con cui contrastare l’insostenibilità e garantire la qualità della città italiana (...) consapevoli che le soluzioni non saranno di natura congiunturale, ma tali da prefigurare una radicale prospettiva di cambiamento”.

...si discute:

La Biennale dello spazio pubblico

Mario Spada

Siamo da tempo testimoni di trasformazioni che modificano radicalmente il panorama urbano, che alterano nei fatti quel delicato equilibrio tra spazi pubblici e spazi privati, tra residenze e servizi collettivi, tra città privata e città pubblica che costituisce a nostro avviso l'essenza del fare urbanistica.

Assistiamo a processi di trasformazione urbana che quotidianamente ci costringono a nuove riletture e a rivedere quei saperi tecnici e professionali ai quali eravamo abituati. Poco più di quaranta anni fa, nel 1968, il decreto sugli standard urbanistici definì la dotazione minima, per ogni abitante insediato, "di spazi pubblici o riservati ad attività collettive, a verde o a parcheggi". Una norma importante che indicava la quantità di beni collettivi garantiti dallo Stato, e che divenne la bandiera di tante battaglie per una città pubblica migliore. Tuttavia da tempo sappiamo che non è più sufficiente a garantire sia l'effettiva dotazione sia la qualità di questi stessi beni.

Quali attività collettive e spazi pubblici sono oggi prioritari? Qual'è il valore d'uso e quali sono le condizioni fisiche degli spazi pubblici esistenti? Come si ottengono davvero qualità e sostenibilità urbana? Nel corso degli ultimi 40 anni si sono registrate molte trasformazioni sociali (invecchiamento, immigrazione, nuove abitudini e stili di vita) che hanno modificato la domanda sociale e reso obsolete alcune strutture (si pensi a quante scuole medie sono state abbandonate negli ultimi anni). Quanto agli spazi pubblici effettivamente realizzati e ai servizi annessi la loro effettiva manutenzione è stata ridotta molto a causa delle difficoltà economiche delle amministrazioni locali.

Nel corso di qualche decennio si è verificato un totale rovesciamento dei ruoli tra pedone ed automobile, con una netta prevalenza di quest'ultima nell'occupazione dello spazio urbano e nelle abitudini sociali. Assistiamo a fenomeni quali la vera e propria "vetrinizzazione" dei centri storici; al degrado degli spazi comuni e all'inadeguata dotazione di servizi nei quartieri di edilizia pubblica, anche per impostazioni progettuali che a distanza di tempo mostrano evidenti difetti di valutazione spaziale e sociale. I cosiddetti "non luoghi" o "super luoghi" funzionano da potenti attrattori nei vasti territori metropolitani della dispersione insediativa, ma sono chiusi

in sé stessi e affermano perentoriamente la loro estraneità al territorio circostante.

Lo spazio pubblico come elemento strutturante del tessuto urbano, elemento di connessione tra vita privata e vita pubblica, luogo di formazione della coscienza civile, è sempre più offuscato, in sintonia con un offuscamento del concetto più generale di spazio pubblico, avversato da un diffuso individualismo e antistatalismo.

Per questi motivi è nata la volontà di organizzare un evento pubblico che aspira ad aprire una più vasta attività di riflessione, di studio, di confronto: un evento periodico, una Biennale appunto, per sollecitare il dibattito e costituire nel tempo un osservatorio permanente sulle condizioni di salute dello spazio pubblico; sui progetti realizzati e le ricerche utili a ridefinire nuovi parametri di pianificazione e progettazione; su vecchi e nuovi diritti di cittadinanza; sulle pratiche urbane e sul ruolo determinante dei cittadini nella difesa e nella valorizzazione degli spazi pubblici considerati beni comuni, inalienabile patrimonio collettivo, senza il quale muore la convivenza civile e con essa la città così come storicamente l'abbiamo sempre intesa.

Con questa iniziativa si è voluto affermare che i destini dello spazio pubblico sono affidati a nuovi equilibri da costruire nel rapporto tra la formalità del piano e delle norme e l'informalità delle azioni dei cittadini e del capitale privato.

Nuovi equilibri che vedono come perno della bilancia la pubblica amministrazione, la quale è sfidata a svolgere il ruolo di interprete e mediatrice tra interessi pubblici e privati sia con l'innovazione delle procedure riferite ai tempi lunghi del piano, sia con la dotazione di nuovi strumenti di conoscenza e decisione per rispondere ai tempi rapidi delle trasformazioni reali e dei conflitti che ne derivano. E tra questi strumenti la partecipazione dei cittadini, delle forze sociali ed economiche, su un piano di sostanziale parità, assume una particolare importanza e richiede adeguate forme di realizzazione.

E così sono emersi gli argomenti di principale interesse, che attraversano da un lato la storia e la cultura, il progetto, la gestione e i piani di rigenerazione urbana e dall'altro lato i diritti di cittadinanza, vecchi e nuovi protagonisti tra inclusione ed esclusione, la città degli eventi e i contributi dell'arte pubblica, il

ruolo della partecipazione. In sostanza un confronto tra la città progettata, che stenta a regolare i flussi della trasformazione, e la città reale, che si autoriproduce e trasforma ogni giorno con quelle pratiche urbane che molto spesso sfuggono all'occhio di chi pianifica o governa.

La prima Biennale dello spazio pubblico svoltasi a Roma dal 12 al 14 maggio 2011, promossa dall'Inu Lazio in collaborazione con l'INU nazionale, nata quasi in sordina, è cresciuta nella sua preparazione e si è trasformata in un evento capace di coinvolgere molte sezioni regionali dell'Istituto, l'Università di Roma Tre, la Casa dell'Architettura, la Cornell University, e molti altri.

I temi affrontati e la partecipazione di oltre mille persone sono la testimonianza del grande interesse sviluppato in un virtuoso intreccio tra operatori e studiosi.

La sessione su Roma dalle origini ai giorni nostri non è un caso: la Roma antica costruì un modello di spazi pubblici che ha fatto scuola nella formazione della città moderna. Roma, che presenta un catalogo infinito di spazi pubblici di ogni epoca e dove il rapporto con i beni archeologici è più diffuso e rilevante che in qualunque altra città.



È emersa la rilevanza dei litorali, che circondano gran parte del nostro paese, dove lo spazio pubblico assume il doppio volto della riqualificazione dei waterfront urbani e della regolazione del rapporto pubblico/privato nell'uso delle spiagge aggredite da un'imprenditoria privata fiorente ma poco sensibile alla tutela dell'ambiente e ai diritti di uso collettivo di un bene comune come le aree demaniali. Il recente decreto sulle concessioni conferma purtroppo le peggiori previsioni.

Una sessione di lavoro ha voluto comprendere quanto sia determinante partire dalla ricostruzione degli spazi pubblici se si vogliono creare le condizioni di rinascita di una comunità frantumata da eventi catastrofici, come insegna la complessa e triste vicenda della ricostruzione de l'Aquila.

Progetto e realtà dello spazio pubblico ha proposto una rivisitazione critica di programmi avviati da alcuni Comuni; è comune convincimento del mondo della ricerca e di quelle amministrazioni pubbliche che hanno promosso i programmi più avanzati, che riqualificare una piazza è poca cosa se non si inserisce in un programma di costruzione / ricostruzione di una rete di spazi pubblici, collegati e interagenti tra loro, in grado di fare sistema, di rappresentare la struttura portante dei processi di rigenerazione urbana. E per riuscire in questo intento si dovrà partire dall'analisi delle condizioni reali dei contesti urbani, costruire mappe degli spazi pubblici esistenti e necessari, mappe che contengano sia analisi oggettive frutto di indagini approfondite sul campo sia giudizi soggettivi ricavati dalla percezione dei cittadini.

Lo spazio pubblico, per sua intrinseca natura, non esclude nessuno, a patto che si rispettino le regole che lo governano. Nei prossimi due anni, nel percorso che ci separa dalla biennale del 2013 di cui il sito (www.biennespaziopubblico.it) sarà informatore attento, potremo costruire uno spazio pubblico virtuale che raccoglie con più efficacia di quanto abbiamo fatto finora, tutti i protagonisti della difesa e riconquista degli spazi pubblici delle nostre città. E con tutti costoro cercheremo di costruire una "carta dello spazio pubblico" che rappresenti il manifesto ideale e programmatico di un vasto arco di forze sociali, economiche, culturali ed istituzionali. Una biennale aperta quindi, non riservata agli esperti.

Agenda

Sulla riqualificazione urbana

Angela Barbanente

Le politiche di riqualificazione urbana non si prestano a valutazioni affrettate, a brusche sterzate di giudizio, dall'entusiasmo tipico del neofita alla delusione tipica di chi aveva riposto soverchie speranze nella possibilità di ottenere risultati certi e immediati. I tempi lunghi non solo delle trasformazioni urbane ma anche dell'apprendimento sociale e organizzativo, esigono continuità di programmi e azioni, supportati non solo da idonei strumenti regolativi e incentivi economici ma anche da visioni politiche e strategie coerenti; richiedono la capacità di monitorare, valutare e sottoporre a revisione le politiche, e ancor prima persuasione della utilità di tali attività nella pratica amministrativa ordinaria. All'origine della necessità di dare impulso alla riqualificazione urbana sono decenni di espansione, urbanizzazione anonima, emarginazione delle classi sociali svantaggiate, insostenibilità ecologica ed economica dei modelli insediativi, e la conseguente impellenza di ripensare lo sviluppo di territori nei quali disagio sociale, crisi ambientale e degrado urbano appaiono indissolubilmente intrecciati. Slegata da tali consapevolezze, la riqualificazione rischia di trasformarsi in ristrutturazione di singoli edifici o parti di città, in operazioni di mera valorizzazione immobiliare, e di non produrre soluzioni migliori dei problemi che è chiamata a risolvere. È questo il caso dei provvedimenti spot o di natura derogatoria del governo nazionale, dal cd. piano casa al decreto sviluppo. Il governo regionale della Puglia, da oltre cinque anni, è impegnato nell'attuazione di una politica di riqualificazione delle aree urbane degradate fondata su tre parole chiave: partecipazione, integrazione e sostenibilità. Essa mira a invertire i processi di degrado e abbandono della città esistente, a favorire la riqualificazione e frenare l'espansione, a rivitalizzare i quartieri emarginati e contrastare l'esclusione sociale. Consapevoli della radicalità dei cambiamenti culturali e operativi necessari per conseguire questi obiettivi, si è fatto ricorso all'intera gamma di strumenti attivabili, non solo regolativi e finanziari ma anche organizzativi e relazionali. Si deve considerare che nel 2005 la Regione Puglia non era dotata di alcuna norma o programma per il recupero edilizio e la riqualificazione urbana, e i contenuti più innovativi dei "programmi complessi" promossi dallo Stato o dall'Unione europea erano ignorati o fraintesi dalla gran parte degli attori locali coinvolti nelle pratiche consolidate di governo del territorio.

La politica regionale ha avvio fra 2005 e 2006 con i "programmi integrati di riqualificazione delle periferie" (pirp), da elaborare con la partecipazione attiva degli abitanti e con un forte orientamento alla sostenibilità ambientale e all'inclusione sociale. La risposta è stata molto ampia: 122 comuni, ossia poco meno della metà del totale,

hanno elaborato 129 programmi, per la prima volta con il contributo attivo non solo degli attori tradizionali delle trasformazioni urbane, ma spesso anche di associazioni, cooperative, organizzazioni sindacali e soprattutto di chi vive e opera nei quartieri¹. Il passaggio dalla straordinarietà alle pratiche ordinarie è principalmente segnato dall'approvazione, fra 2007 e 2010, del Documento regionale di assetto generale contenente indirizzi per la pianificazione comunale ed esecutiva e, nel 2008, delle norme regionali per la rigenerazione urbana. Queste ultime inquadrano in una cornice organica e sistematica il nuovo approccio inaugurato con i pirp. L'uso del termine rigenerazione sottolinea la necessità di considerare degrado fisico e disagio sociale nelle loro strette relazioni, affiancando alla riqualificazione ambientale, azioni per l'inclusione sociale, e dunque attinenti al campo abitativo, socio-sanitario, formativo, occupazionale e dello sviluppo. Un punto, questo, sul quale occorre insistere perché, com'è noto, nella "tradizione italiana" l'attenzione alla dimensione fisica della riqualificazione prevale sulla prospettiva socio-economica, la settorialità delle competenze è radicata e non sono numerosi i casi di cattura da parte del pubblico di una quota adeguata dei plusvalori generati dalle trasformazioni urbanistiche. La legge prevede due strumenti: il documento programmatico e il programma integrato di rigenerazione urbana, entrambi elaborati con la partecipazione degli abitanti. Queste norme rappresentano ora riferimento essenziale per la programmazione comunitaria 2007-2013 e la prospettiva dell'ottenimento dei finanziamenti costituisce per i Comuni poderoso incentivo ad attuarle: l'asse città del Programma Operativo Fesr si articola in due obiettivi operativi, relativi rispettivamente alla rigenerazione urbana, riguardante parti di città medio-grandi, e alla rigenerazione territoriale, riguardante sistemi di centri minori². Consapevoli che la portata innovativa della politica regionale per la rigenerazione urbana richiede un sostegno istituzionale convinto e continuativo, si è quindi ritornati a utilizzare risorse finanziarie per darle impulso e favorirne la diffusione, mantenendo viva la tensione per l'apprendimento sociale e organizzativo, che è essenziale per migliorare la coerenza degli interventi con le tre parole chiave alla base della politica regionale e per raggiungere più diffusamente gli obiettivi desiderati. E proprio questa a me pare la prova più difficile.

1. I programmi finanziati sono stati inizialmente 31 con 93 meuro del piano casa e poi 99 utilizzando 122 meuro di fondi comunitari. A questi si sono aggiunti 24 meuro destinati al "programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile", deliberatamente in continuità con i pirp ma con alcune modifiche ispirate dall'esperienza maturata.
2. Nel primo caso sono stati sinora avviati interventi ad opera di 26 enti locali; nel secondo 83 progetti tra interventi a rete e puntuali di 118 enti entro 21 aggregazioni o unioni di comuni.

Territori tra progetto urbano e governance

Il contesto degli interventi urbani si è profondamente modificato negli ultimi decenni.

La contrazione della sfera pubblica, l'alternanza tra sviluppo e recessione, la competizione e la globalizzazione dei mercati, la metropolizzazione dei territori urbani sono tra i principali capitoli di questo mutamento.

Ma sono anche cambiate le condizioni di attuazione dei progetti urbani, chiamati ad intervenire in regimi incerti su aree già urbanizzate in cui insistono una pluralità di attori con differenti razionalità.

I numerosi aspetti sotto cui può essere colto quello che i francesi definiscono "progetto di territorio", ossia la proiezione nel medio-lungo periodo di opzioni condivise legate alla sostenibilità, all'efficienza della macchina urbana, a forme di perequazione territoriale e sociale, restituiscono una idea di città come attore collettivo, prima ancora che come opera collettiva; e città e territori reclamano una progettualità sociale della governance che intercetta a tutto campo le cabine di regia delle politiche e dei progetti urbani.

Un primo ambito di indagine si colloca a quel livello intermedio tra dimensione di area vasta e dimensione comunale che ha oramai conseguito una sua consistenza problematica: gli istituti intercomunali, espressione di assetti insediativi sovralocali, sono oggi chiamati "a svolgere insieme meglio e a costi minori per il contribuente compiti che ogni comune da solo non potrebbe svolgere o svolgerebbe peggio e a costi più elevati".

Le questioni riguardano la localizzazione delle grandi attrezzature, le opzioni per gli insediamenti produttivi e la grande distribuzione, ma anche temi rilevanti per il paesaggio e l'ambiente, dalla programmazione delle fonti rinnovabili alla mobilità d'ambito, dalla implementazione della rete ecologica alla gestione del ciclo dei rifiuti, come ulteriore stimolo alla ricerca di soluzioni "dal basso", a somma positiva nel bilanciamento tra premi e pene, oneri e vantaggi.

D'altro canto, si è tentato di sondare le forme di cooperazione transdisciplinare tra soggetti depositari di poteri e saperi differenti, che accompagnano in profondità le operazioni di rinnovo urbano dalla fase di proposta alla sua realizzazione e gestione. Emergono diversi sistemi e livelli di conoscenze e competenze sviluppati in seno alle pubbliche amministrazioni: tra apparati "tecnici" impiegati per l'interpretazione del contesto fisico e la simulazione delle linee tendenziali, apparati "procedurali", che nel definire gli spazi delle pratiche negoziali investono la delicata riconfigurazione dei rapporti tra politiche urbane di carattere generale e politiche settoriali, ed apparati "comunicativi" disposti ai fini di un ampliamento della platea di riferimento come presupposto e garanzia di trasparenza

delle scelte. Tali meccanismi di coordinamento sono talvolta mediati da organismi "intermedi" tra autorità e società – tipicamente le Agences d'Urbanisme in Francia -, e da "nuovi mestieri" che si dispongono su di un'area di confine, cui viene affidata l'animazione e la partecipazione sociale, la costruzione di tavoli di partenariato pubblico-privato, il montaggio dei progetti e le loro eventuali rimodulazioni. I contributi presentati intercettano sotto varie angolature questo frastagliato orizzonte problematico.

Nelle esperienze più collaudate, le attuazioni sono sottoposte a un quadro di regole condivise (Rossi, Vitillo, Galuzzi, Palazzo), e le interferenze critiche tra inclusione sociale e tensioni speculative sono oggetto di particolare attenzione (Fortuzzi). Altrove, gli scarti tra visioni generali a livello di sistemi urbani e istanze specifiche di ambiti locali (Mazzeo), come le risorgenti manifestazioni di interessi particolari (Cerasoli), possono comportare pesanti ipoteche sull'efficienza ed efficacia della governance territoriale, con meccanismi di stallo decisionale del tutto insostenibili.

Iginio Rossi

Altavaldelsa.

Piano di promozione del territorio

Sulla base di due strumenti istituiti dalla Regione Toscana e riguardanti il territorio dei Comuni di Colle di Val d'Elsa e di Poggibonsi, con la funzione garante della Provincia di Siena, all'inizio di maggio 2011 ha ufficialmente preso avvio il Piano di promozione del territorio denominato Altavaldelsa Città di Città. Il ruolo volano è stato assunto dal Piano integrato urbano di sviluppo sostenibile (Piuss), che i due Comuni stanno attuando utilizzando i finanziamenti¹ loro assegnati dall'apposito bando regionale, e dall'Osservatorio turistico di destinazione (Otd), che le stesse amministrazioni sono tenute a sviluppare secondo un'ulteriore misura regionale all'interno del progetto europeo NECSTouR².

La scelta d'integrare i due strumenti è frutto di un'adesione volontaria deliberata dai due Comuni³ consapevoli dei limiti che queste azioni "prive" di una sponda legislativa possono determinare in particolare nei rapporti con i portatori d'interesse, ma nello stesso tempo convinti che occorra trovare comunque soluzioni per riuscire intervenire nei contesti complessi della competitività del territorio.

La logica del piano è sostenuta dalla volontà di affrontare i cambiamenti prodotti dal nuovo contesto socioeconomico globale alla scala locale unendo le risorse in un singolo processo in grado di fornire risposte più aggiornate ed efficienti. Un ulteriore indirizzo riguarda il potenziamento del ruolo di regia inerente la valorizzazione del territorio dell'Altavaldelsa riferito allo sviluppo del partenariato pubblico e privato.

Nel complesso le azioni aumentano il grado di condivisione e consapevolezza degli operatori turistici e commerciali verso le potenzialità dell'Altavaldelsa accresciute dagli interventi

previsti nel Piuss, ma consentono anche di monitorare e diffondere gli effetti prodotti da interventi e azioni inerenti il Piuss e gli Otd.

Il Piano di promozione adotta l'ascolto delle comunità e dei soggetti-attori, presenti nel panorama socioeconomico locale, offrendo loro uno specifico ruolo nel percorso di attuazione, e individua le possibili e migliori sinergie con i privati in un'ottica unitaria di sviluppo del territorio in coerenza con le strategie e le politiche delle Amministrazioni locali.

Il percorso operativo per giungere alla redazione del Piano prevede l'esecuzione di molteplici azioni. Dopo la consueta presentazione pubblica, attuata con una conferenza di concertazione che ha visto la partecipazione degli enti coinvolti e delle principali categorie dei operatori, è stato costituito un panel d'indirizzo⁴ per il Ppt avente ruolo programmatico, di coordinamento e di controllo-valutazione composto da esperti in rappresentanza dei soggetti aderenti al partenariato per l'Otd, definito con appositi procedimenti dai comuni di Colle e di Poggibonsi, e per il Piuss (Regione Toscana, Provincia di Siena, Circondario Valdelsa, Polo Universitario di Colle, nonché altre istituzioni-enti, che potranno essere definiti in seguito, quali per esempio il Comune di San Gimignano⁵, che nella specifica esperienza degli osservatori turistici sta svolgendo il ruolo di "apripista").

Il Piano prevede anche di costituire un panel tecnico⁶ permanente composto da un referente per ciascuna tematica NECSTouR affrontata dagli Otd che si interfaccia con le strutture tecniche comunali responsabili dell'esecuzione degli interventi del Piuss e delle attività degli Otd. Lo strumento regionale indica: impatto dei trasporti, qualità della vita dei residenti,

qualità del lavoro, allargamento del rapporto domanda/offerta rispetto all'obiettivo della destagionalizzazione, tutela attiva del patrimonio culturale, tutela attiva del patrimonio ambientale, tutela attiva delle identità delle destinazioni, diminuzione e ottimizzazione utilizzo delle risorse naturali con particolare riferimento all'acqua, diminuzione e ottimizzazione consumi di energia, diminuzione e gestione dei rifiuti.

La governance del Piano si completa con la costituzione del Gruppo di lavoro⁷ operativo nominato dalle amministrazioni comunali che svolge il compito di verifica periodica dell'avanzamento dei lavori, in particolare nelle fasi in cui sono proposte le soluzioni attuative del Ppt, per esempio, i parametri di controllo, i misuratori di valutazione, i fattori dell'analisi swot per lo sviluppo competitivo e sostenibile della destinazione turistica, le azioni di promozione, ecc.

Questo percorso, per supportare meglio l'iniziativa, dedica attenzione anche alla comunicazione-informazione attraverso la realizzazione, all'interno dei siti web comunali, di un apposito contenitore web del Ppt destinato alla messa in rete degli elaborati, commenti, proposte, ecc. del Piuss e anche degli Otd, in particolare con l'implementazione del portale www.piuss.altavaldelsa.it.

La metodologia attuativa utilizza le forme tradizionali degli strumenti integrati di promozione: Conferenze di partecipazione, Forum e Focus Group aventi ruolo consultivo, di ascolto e di condivisione con le comunità e il partenariato locale.

Il Piano sviluppa gli assi strategici dell'economia, della cultura e della qualità del vivere attraverso azioni finalizzate alla valorizzazione delle risorse endogene per lo sviluppo territoriale sostenibile in grado di suscitare l'interesse dei soggetti-attori onde portarli a scegliere modalità di cooperazione anche economica.

Le strategie di sviluppo inerenti l'economia si propongono d'intervenire sulla carenza di visibilità della produzione artigianale e industriale di alta qualità, ma anche sull'incremento d'incisività del turismo che caratterizzano l'Altavaldelsa: il distretto del cristallo a Colle; il mobile, allargato ai suoi complementi di arredo, insieme al camper a Poggibonsi; le eccellenze eno-gastronomiche e l'accoglienza turistica che qualificano il resto del territorio. Attraverso specifici "tavoli" che sono già stati attivati nell'ambito del Piuss, la progettualità e il confronto si muovono su temi complemen-



Piuss Altavaldelsa. Planimetria degli interventi.

tari. A Poggibonsi un approfondimento su competitività e innovazione all'interno delle nuove tecnologie e del trasferimento delle conoscenze ha messo in evidenza la necessità di allargare l'ambito del Piano ai fattori di contesto che incidono problematicamente sullo sviluppo: il sistema del credito alle imprese, la dotazione di infrastrutture, l'immagine del territorio, il reperimento della manodopera specializzata, la capacità di cooperazione delle aziende, il rapporto con gli istituti di istruzione e formazione, l'offerta di servizi adeguati al clima di competizione.

Le strategie di sviluppo inerenti la cultura si propongono di agire su alcune criticità relative ai vari sistemi che compongono l'offerta complessiva rendendola anche meglio fruibile. La chiave di volta sta nel coordinamento degli eventi e nella conseguente realizzazione di una metodologia per redigere un unico programma periodico degli interventi promossi dai vari soggetti-attori. L'azione, semplice a dirsi ma difficile a realizzarsi, riguarda i sistemi dei musei, dello spettacolo, dell'intrattenimento, dei servizi sociali, dello sport, delle scuole, dell'associazionismo in genere.

Le strategie di sviluppo inerenti la qualità del vivere si propongono d'incidere sul miglioramento del decoro urbano, sull'allargamento delle relazioni sociali, sul rafforzamento delle attrezzature in grado di sviluppare l'aggregazione. A Colle è attiva da alcuni mesi un'iniziativa denominata "Custodi della città" che applica un programma di presidio "manutentivo" promosso dall'Amministrazione comunale attraverso l'associazione Fabbrica Colle in condivisione con altre realtà del sociale. Gruppi di volontari, coordinati e dotati di attrezzature leggere, svolgono compiti di accompagnamento e pulizia in luoghi "sensibili": la piazza principale, i terminali del trasporto pubblico, l'impianto pubblico di risalita, i cantieri di riqualificazione degli spazi pubblici. Ulteriori forme di gestione integrata sono da anni avviate nei due comuni all'interno del settore dell'offerta complessiva. Colgirandola e Via Maestra sono i due centri commerciali naturali, esistenti dal 2005 rispettivamente a Colle e Poggibonsi, che associano gli operatori della distribuzione, dell'artigianato, del turismo, della ristorazione, della cultura, usufruendo anche di appositi finanziamenti periodicamente messi a disposizione dalla Regione e dagli enti del territorio, Camera di Commercio, Fondazione Monte dei Paschi e operatori locali.

1. Nel 2009 il Piuss Altavaldelsa Città di Città è stato selezionato dallo specifico bando regionale che ha assegnato circa 25 milioni di Euro per il finanziamento di opere strategiche (medioteca, centro culturale, teatro, pista ciclopedonale di 15 Km, centro diurno per portatori di handicap, riqualificazione di importanti spazi pubblici) per un investimento totale di circa 53 milioni di Euro nei settori dei servizi sociosanitari, del commercio e turismo e della cultura.
2. Nella rete NECSTouR la Toscana è la regione promotrice insieme alla spagnola Catalogna e alla regione francese Poca. La rete è uno strumento per la condivisione di un percorso attuativo tra un gruppo di regioni, autonomie locali, stati membri e Commissione europea, ma anche con l'universo delle imprese, delle forze sociali e dei consumatori. NECSTouR si propone come un laboratorio permanente di dibattito, una piattaforma di condivisione di buone pratiche, scambio di esperienze, sperimentazione di modelli condivisi di misurazione dei fenomeni e di dialogo sociale. Gli Osservatori turistici di destinazione sono la misura attuativa promossa dalla regione italiana.
3. Dal 2007 le Amministrazioni comunali di Colle e Poggibonsi operano congiuntamente nella gestione dei servizi socio-sanitari, nella programmazione dei rispettivi teatri e nell'affrontare l'emergenza abitativa. Il Comune di Colle nel 2004 ha avviato un programma di riqualificazione urbana denominato Fabbrica Colle che si è fondato sugli interventi di riuso delle aree dismesse progettato dall'architetto Jean Nouvel con un ampio master plan.
4. Con il ruolo d'indirizzo della Regione, nelle aree dei piani integrati di sviluppo urbani e del turismo sostenibile, quello garante della Provincia di Siena, con l'Assessorato al Turismo, il panel è composto dai sindaci di Colle e Poggibonsi con le relative Giunte.
5. In Provincia di Siena dal 2009 sono attivi gli Osservatori di Siena, San Gimignano e Chianciano Terme ai quali si sono aggiunti nel 2010 quelli di Poggibonsi e Colle.
6. La misura regionale finanzia per ogni comune uno specifico Osservatorio, le due amministrazioni hanno affidato al Polo Universitario Colligiano – Università di Siena l'attivazione dell'organismo di monitoraggio che è diretto da Simone Bastianoni con la collaborazione di Valentina Niccolucci del Dipartimento di Chimica dell'Università degli Studi di Siena.
7. Il gruppo è composto da Iuri Bruni e Alberto Rabazzi del Comune di Colle, da Annalisa Carapelli e Fabrizio Calabrese del Comune di Poggibonsi, da Costanza Trotta che svolge il ruolo di collaborazione tecnica.

Piergiorgio Vitillo

Il Masterplan Verona Sud. I Bandi di evidenza pubblica

A conclusione del processo di concertazione del Piano di assetto del territorio (Pat), l'Amministrazione comunale di Verona ha approvato con delibera di Consiglio comunale n. 38 del 2009 "Le linee guida per l'approvazione degli accordi pubblico-privati ai sensi dell'art. 6 della Lr 11/04".

Con questo provvedimento il Consiglio Comunale ha stabilito che il Piano degli Interventi, in corso di elaborazione, potrà recepire progetti ed iniziative che contengano interventi di rilevante interesse pubblico presentate da soggetti privati, quali elementi prioritari di attuazione delle previsioni urbanistiche a livello comunale.

Per individuare e selezionare le aree nelle quali realizzare interventi di nuova urbanizzazione o riqualificazione, l'Amministrazione Comunale ha scelto di attivare procedure ad evidenza pubblica, per valutare le proposte di intervento che risultino più idonee a soddisfare gli obiettivi, gli standard di qualità urbana ed ecologico-ambientale definiti dal Pat precisati nel "Documento del Sindaco" e ripresi e sviluppati nel Masterplan per Verona Sud¹.

Presupposto fondamentale per la formazione degli Accordi è il contenuto di rilevante interesse pubblico degli stessi, da valutarsi, indipendentemente dall'entità dell'intervento proposto, in funzione:

- degli obiettivi di sostenibilità ambientale della proposta presentata;
- degli interventi di riqualificazione urbana promossi dall'intervento proposto;
- dell'equilibrio tra interessi pubblici e privati nella ripartizione del valore aggiunto che la proposta avrebbe determinato.

Le Linee guida stabiliscono che i bandi attivati dovranno avere carattere esclusivamente ricognitivo e come tale non dovranno impegnare in nessun modo l'Amministrazione Comunale a dar seguito

alle attività istruttorie e ai conseguenti adempimenti amministrativi.

Le Linee guida hanno inoltre fissato i primi criteri con cui dovevano essere presentate le proposte di accordo e precisamente:

- essere compatibili con la disciplina del Piano di Assetto del Territorio e con la Valutazione Ambientale Strategica;
- essere compatibili con i vincoli e le prescrizioni di tutela e protezione del paesaggio, dell'assetto idrogeologico, dei beni culturali e delle infrastrutture stabiliti da provvedimenti o dai piani sovraordinati;
- essere compatibili con Piani o Programmi o Progetti, di iniziativa pubblica o di interesse pubblico, in corso di attuazione, approvati o in corso di approvazione
- fare riferimento ad un'estensione territoriale adeguata ad una corretta progettazione urbanistica da valutarsi in rapporto ai contenuti della proposta avanzata.

Nel caso in cui una manifestazione di intervento riguardi aree inedificate, in coerenza con il concetto della "città compatta", questa dovrebbe essere localizzata in prossimità o all'interno della "città esistente", essere già servita o facilmente raggiungibile dai servizi di rete e dai servizi di trasporto pubblico o relazionarsi agli stessi razionalmente garantendone una agevole fruibilità.

Inoltre, nel caso in cui la proposta riguardi la riconversione e il riutilizzo di elementi detrattori del paesaggio oppure interventi di riqualificazione di ambiti degradati (quali cave, discariche), il credito edilizio attribuito all'intervento di riqualificazione potrà essere iscritto in un apposito Registro dei crediti edilizi; oppure collocato in sito, previa verifica della compatibilità ambientale del nuovo intervento proposto, o trasposto su aree diverse. L'iter procedurale previsto per la formalizzazione dell'accordo si articola in tre passaggi: presentazione della proposta,

valutazione e conferma o rimodulazione della stessa, recepimento e formalizzazione della proposta.

A seguito dell'approvazione delle Linee Guida, l'Amministrazione Comunale ha approvato due Bandi per la presentazione delle manifestazioni di interesse: con deliberazione di Giunta Comunale n. 183 del 24.06.2009 ha promosso un primo "Bando per la presentazione delle manifestazioni di interesse finalizzate alla selezione degli immobili nei quali attuare interventi di nuova urbanizzazione e /o sostituzione o riqualificazione all'interno dell'ambito territoriale dell'ATO 4 Città della trasformazione Verona Sud" scaduto nell'ottobre 2009; e con deliberazione di Giunta Comunale n. 206 del 08.07.2009 un secondo "Bando per la presentazione delle manifestazioni di interesse finalizzate alle selezioni degli immobili nei quali attuare interventi di nuova urbanizzazione e/o di sostituzione o riqualificazione all'interno dell'intero territorio comunale", scaduto nel novembre 2009.

Le manifestazioni di interesse del I e del II Bando

A seguito della pubblicazione dei due Bandi, sono pervenute all'Amministrazione Comunale 41 manifestazioni per l'ATO 4 – Verona Sud e 615 manifestazioni per l'intero territorio, di cui in particolare 74 riguardanti ancora il territorio ricompreso nell'ATO 4.

In particolare le manifestazioni del primo Bando interessano complessivamente una superficie pari a circa 520.000 mq di Sul così suddivisa:

- circa 134.000 mq di Sul per funzioni residenziali (libera e Erp), il 26% della sul totale;
- circa 140.000 mq di Sul per funzioni commerciali, il 27% della sul totale;
- circa 192.000 mq di Sul per funzioni direzionali, il 37% della sul totale;
- circa 51.000 mq di Sul per funzioni turistico ricettive, il 9,5% della Sul totale;
- circa 3.000 mq di Sul per funzioni produttive lo 0,5% del totale.

Le manifestazioni del II Bando (74 in totale interessanti Verona Sud) interessano, invece, una superficie complessiva di poco meno di 240.000 mq di Sul, così suddivisa:

- circa 57.000 mq per funzioni residenziali (libera e ERP);
- circa 100.000 mq di Sul per funzioni commerciali;



Masterplan per Verona Sud. Ambiti di potenziale trasformazione

- circa 35.000 mq di Sul per funzioni direzionali;
- circa 45.000 mq di Sul per funzioni turistico ricettivo;
- circa 2.500 mq di Sul per funzioni produttive.

Alcune proposte del secondo Bando sono risultate essere collegate per la compiutezza del progetto con altrettante proposte del primo Bando e per tale ragione si è valutato necessario esaminarle congiuntamente. L'analisi puntuale delle singole manifestazioni ha anche aiutato a esaminarne nel dettaglio e puntualmente alcune caratteristiche specifiche, come la strategicità localizzativa rispetto al territorio di Verona Sud, le dimensioni territoriali dell'intervento, gli indici e le funzioni proposte, il rapporto con lo stato di fatto delle aree su cui ricadevano le richieste e soprattutto con i volumi esistenti; e, infine, il contributo dell'intervento richiesto sotto il profilo urbanistico, ambientale e anche in-

sediativo e architettonico. Le manifestazioni del primo Bando privilegiano numericamente e dimensionalmente l'ambito più strategico individuato dal Masterplan per Verona Sud, definito "Città degli eventi" e disposto lungo l'asse di Viale del Lavoro; significativi sono, comunque, gli interventi proposti all'interno dei tessuti della Zai storica da riqualificare (la zona produttiva formatasi a partire dal dopoguerra) e quelli promossi nei quartieri storici di Santa Lucia, Borgo Roma e Golosine.

Le manifestazioni del secondo Bando privilegiano invece in misura cospicua i tessuti residenziali dei quartieri, contribuendo, se adeguatamente orientate secondo i principi e le regole proposte nel Masterplan, alla riqualificazione diffusa della città esistente.

Le manifestazioni del primo Bando sono spesso di piccole dimensioni. Infatti, almeno venti hanno una dimensione inferiore ai 10.000 mq e altre dieci raggiungono una

dimensione tra i 10.000 e i 30.000 mq. Sono cinque le aree che, superando i 30.000 mq, potrebbero rappresentare concretamente i cardini per l'avvio della nuova trasformazione di Verona Sud.

Le proposte del secondo Bando, invece, si caratterizzano per avere dimensioni territoriali medie, generalmente maggiori rispetto a quelle del primo Bando, ma non vi sono proposte dimensionalmente paragonabili a quelle più grandi del primo.

1. Presentato da Paolo Galuzzi su "Urbanistica Informazioni" nel numero 205 del 2010, p. 28 ss.

Paolo Galuzzi

Il Masterplan Verona Sud. I criteri di valutazione

Tutte le manifestazioni del primo e del secondo Bando relative a Verona Sud sono state selezionate e valutate sulla base dei criteri esplicitati dalle “Linee guida per l’approvazione degli accordi pubblico-privati”, nonché sulla base dei contenuti metodologici e progettuali del Masterplan, con lo scopo di raccordare le strategie del Piano di assetto del territorio con le grandi trasformazioni dell’Ato 4.

L’analisi delle manifestazioni di interesse presentate, infatti, ha posto da subito la necessità di stabilire ulteriori criteri specifici di carattere urbanistico oltre a quelli generali proposti con le Linee Guida, che consentissero di ricondurre le valutazioni delle singole manifestazioni di interesse all’interno di uno schema di assetto urbanistico unitario. Risultava indispensabile costruire una “figura guida” per il riassetto e la riqualificazione di Verona Sud, non trovando un sufficiente supporto valutativo nelle elaborazioni progettuali del Pat.

Le Linee guida e le prime prefigurazioni del Masterplan hanno contribuito all’elaborazione di un Documento di indirizzo finalizzato a ordinare e selezionare alcune possibili condizioni di carattere urbanistico per il riassetto dei tessuti produttivi della Zai storica, sulle quali appoggiare la valutazione delle manifestazioni di interesse e la successiva approvazione di accordi tra il Comune e soggetti privati, disciplinati con riferimento all’art. 6 della Lr 11/04.

Attraverso la figura sintetica del Masterplan per Verona Sud, il documento di indirizzo della Giunta restituisce il quadro di riferimento progettuale da conseguire, in forma negoziabile, attraverso la valutazione delle manifestazioni di interesse su cui misurare gli obiettivi di sostenibilità urbanistica, ambientale e sociale necessari alla riqualificazione dell’area interessata dal Piano degli interventi (PI). Il

Documento di indirizzo fissa, inoltre, i criteri urbanistici di base per la valutazione delle proposte e per indirizzare le manifestazioni di interesse verso l’attuazione degli obiettivi di trasformazione e riqualificazione urbana indicati dal Pat e precisati dal Masterplan.

Questi criteri sono di seguito così riassumibili:

- l’utilizzazione di un metodo basato su una disciplina programmatica di carattere perequativo-compensativo quale base per la negoziazione degli interventi proposti dalle manifestazioni di interesse;
- la definizione di indici perequativi minimi e indici massimi e le relative misure di incentivazione;
- la definizione di cessioni di superfici a verde e attrezzature pari ad almeno il 50% dell’area proposta per generare un processo di generazione di spazi aperti e di nuova porosità in tessuto caratterizzato da elevati rapporti di copertura;
- la definizione di precise indicazioni morfotipologiche per la riqualificazione di Viale del Lavoro e di altre componenti decisive del nuovo disegno urbano;
- la messa a punto di criteri per la definizione del prelievo del plusvalore generato dalle trasformazioni (contributo di sostenibilità) e per la determinazione del valore del credito edilizio¹.

Negoziazione, perequazione, crediti edilizi

Il ricorso alla perequazione urbanistica porta a classificare le aree di trasformazione sulla base del loro stato di fatto urbanistico e del loro stato di diritto e a pianificarle coerentemente a questa preventiva selezione, attraverso la quale improntare la negoziazione e la selezione delle proposte avanzate dalle manifestazioni di interesse che andranno a costituire il programma di intervento dei primi cinque anni di operatività del PI.

Il meccanismo perequativo messo a punto per il PI per Verona Sud propone di assegnare

al tessuto produttivo esistente da trasformare, laddove emergono condizioni di sottoutilizzo, di degrado e dismissione, un indice perequativo base di 0,5 mq/mq, che rappresenta la base negoziale per gli interventi selezionati dal PI nei primi cinque anni di operatività. All’interno della Zai storica, il Masterplan per Verona Sud individua poi due grandi ambiti di ristrutturazione urbanistica e ambientale, ai quali assegna una diversa capacità edificatoria massima, in relazione al valore strategico che rivestono nel processo di trasformazione e alle differenti condizioni di contesto urbano in cui sono collocate.

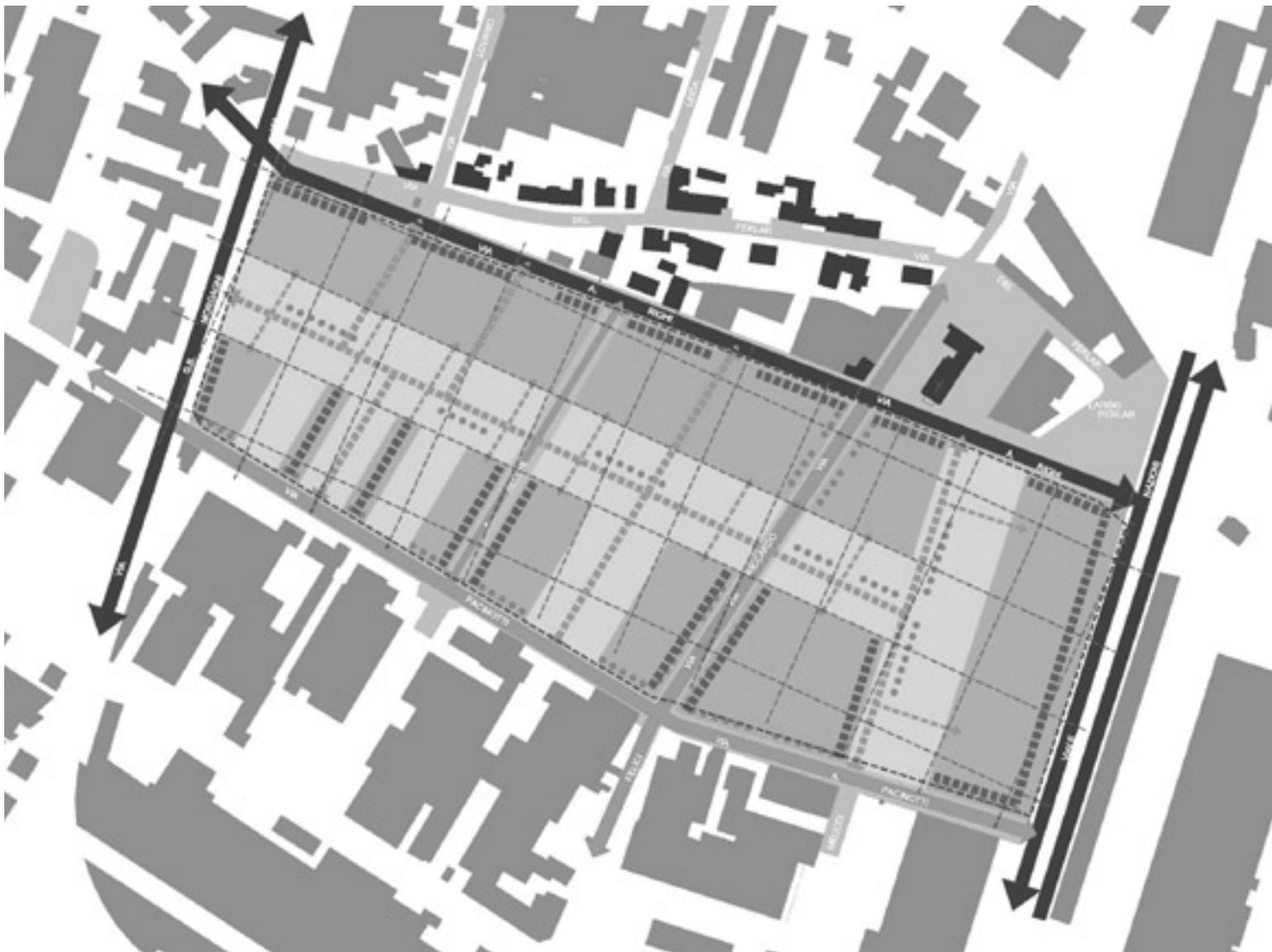
Nel primo ambito gravitante attorno a Viale del Lavoro - l’asse sul quale si incardina il processo di trasformazione - in considerazione della localizzazione strategica per il nuovo disegno urbano e della necessità di realizzare importanti opere di infrastrutturazione, le densità territoriali massime saranno incrementabili fino a 1,2 mq/mq attraverso l’acquisizione di crediti edilizi.

Nel secondo ambito, che comprende invece le aree della Zai storica più distanti dal Viale del Lavoro e confinanti con i quartieri della periferia storicizzata, l’indice massimo raggiungibile sarà incrementabile fino a 0,7 mq/mq; tale limite potrà essere raggiunto attraverso l’acquisto dei crediti edilizi o attraverso la realizzazione di prestazioni incentivanti per la realizzazione di opere e attrezzature generali a sostegno dello start up del processo di riqualificazione.

Gli interventi di trasformazione selezionati a partire dalle manifestazioni di interesse, infatti, dovranno contribuire in modo sostanziale al reperimento delle risorse finanziarie destinate a realizzare quelle infrastrutture mancanti, che la Vas a supporto del Pat individua come elementi imprescindibili per qualsiasi nuova trasformazione ed in particolare:

- una adeguata rete fognaria;
- una adeguata dotazione di aree verdi e parcheggi, assai carenti nell’ambito di intervento;
- la risoluzione delle criticità del sistema viabilistico e della sosta, sulla base di un nuovo schema di mobilità che rafforzi le condizioni di esercizio del trasporto pubblico lungo Viale del Lavoro.

Pertanto, ogni intervento per essere selezionato operativamente dovrà contribuire al raggiungimento di obiettivi stringenti di carattere pubblico, oltre a incrementare la dotazione di verde nei singoli quartieri e, più



Masterplan per Verona Sud. Schemi di coordinamento progettuale delle manifestazioni di interesse. Ambito di Via Righi.

in generale, attraverso il ricorso ai crediti edilizi, concorrendo alla formazione dei Parchi dell'Adige Nord e Sud, nonché al Parco attrezzato e sportivo della Spianà.

Nel nuovo Piano degli interventi di Verona, i crediti edilizi introdotti dalla Lr 11/04, possono essere originati attraverso alcune specifiche operazioni, quali:

- l'acquisto di crediti edilizi di proprietà del Comune;
- la conversione in crediti edilizi di quota parte dell'edificazione esistente nelle aree dismesse;
- la conversione in crediti edilizi dei manufatti riconosciuti di archeologia industriale e dalla delocalizzazione di attività incongrue con la riqualificazione urbana;
- la realizzazione di interventi aggiuntivi di riqualificazione urbana rappresentati dalla cessione di aree per la formazione dei parchi dell'Adige Nord, Sud e della Spianà, e la realizzazione di ulteriori opere pubbliche.

Il Contributo di sostenibilità

A sostegno del rafforzamento infrastrutturale dell'area di Verona Sud e in generale dei tessuti recenti della città, il PI prevede per tutti gli interventi di trasformazione programmati e disciplinati nel primo quinquennio di operatività di introdurre un contributo di sostenibilità aggiuntivo rispetto agli ordinari oneri di urbanizzazione.

Anche a Verona così come in molte altre realtà italiane, gli oneri tabellari di urbanizzazione non sono più in grado di coprire le spese necessarie per le opere pubbliche indotte dai progetti di riconversione e riqualificazione di ambiti urbani costruiti, divenuti obsoleti. A partire dalle indagini di mercato e dalle elaborazioni estimative suggerite da una specifica consulenza specialistica, il contributo di sostenibilità è stato espresso in termini parametrici (euro/mq di Sul) in modo da consentire una sua agevole e speditiva quantificazione, fissata in modo oggettivo in relazione alle diverse destinazioni urbanistiche

di progetto. Il contributo indirizzato esclusivamente alla realizzazione di opere pubbliche è improntato a criteri di trasparenza e semplicità applicativa, di equità rispetto alle valorizzazioni immobiliari prodotte dai singoli interventi, nonché di sostenibilità finanziaria da parte dei progetti di investimento proposti dai soggetti privati.

1. Per tali aspetti il Comune di Verona si è avvalso di una specifica consulenza affidata al Prof. Stefano Stanghellini (con Valentina Cosmi), che ha accompagnato ogni fase del processo progettuale e negoziale.

Mario Cerasoli Calabria: fare urbanistica

Tra gli urbanisti si parla ciclicamente di cooperazione interistituzionale finalizzata al fare urbanistica.

E la disciplina, da sempre, produce strumenti – più o meno efficaci – per la pianificazione associata: una volta si parlava di Piano regolatore generale intercomunale (Prgi, art. 12, L. 1150/42), oggi magari si parla di Piano strutturale in forma associata (Psa).

Della pianificazione associata, intermedia tra il piano territoriale e il piano regolatore, personalmente ancora oggi non ho ben chiaro se sia un bene o un male.

Se infatti le istituzioni e la “cassetta degli attrezzi” degli urbanisti funzionassero come dovrebbero, forse non ci sarebbe neanche bisogno di “pianificazione associata” perché il ruolo di coordinamento del Piano Territoriale, la sinergia tra Regioni e Province, la partecipazione dei Comuni alle strategie territoriali, dovrebbero agilmente contribuire a risolvere i problemi del territorio in sinergia con gli strumenti della politica e quindi con le politiche urbane e territoriali.

Ma così non accade e, a quanto pare, non è mai accaduto. In Italia non è mai stato approvato un Piano regolatore generale intercomunale¹ e il primo Piano territoriale di coordinamento è stato approvato solo nel 1998². E allora ecco che si interviene sugli strumenti – e non sulle cause – e, promossa da molte regioni, attraverso le proprie leggi urbanistiche, si avvia una fase di pianificazione associata.

Con quali effetti?

La Lr 19/2002 “Norme per la tutela, governo ed uso del territorio - Legge urbanistica della Calabria”, allineandosi con gli orientamenti promossi da tempo dall’Inu, articola la pianificazione comunale, il Prg della “vecchia” legge urbanistica nazionale, in due parti: quella strutturale (Piano strutturale comunale) e quella operativa (Piano operativo temporale). E all’articolo 20bis introduce la “forma associata” del

Piano strutturale come “strumento urbanistico finalizzato ad accrescere l’integrazione fra Enti locali limitrofi con problematiche territoriali affini e a promuovere il coordinamento delle iniziative di pianificazione nelle conurbazioni in atto”.

Sotto un profilo meramente giuridico, il Psa differisce dal Prgi perché, in caso di rinuncia all’associazione da parte di uno dei comuni associati, non decade l’intero piano urbanistico, in virtù della preventiva associazione tra i comuni.

Sotto un profilo più squisitamente legato alla cultura urbanistica, invece, il piano associato riveste un ruolo sicuramente innovativo e evidentemente più evoluto, di fondamentale importanza nella pianificazione dei piccoli comuni in quanto costituisce la soluzione più semplice ai problemi di gestione individuale di un piano urbanistico, riducendo lo spreco di risorse, e si fonda sulla cooperazione tra le istituzioni e le comunità coinvolte.

Teoricamente, tutto ciò è vero e assolutamente condivisibile. Ma nella realtà, cosa cambia?

Fare un piano associato

L’esperienza del Piano strutturale comunale in forma associata di quattro piccoli ma strategici comuni della Presila cosentina, in questi giorni fermo in giunta per l’adozione, è misura significativa del fare urbanistica “quotidiano”. I comuni di Castiglione Cosentino, Lappano, Rovito e San Pietro in Guarano, situati ai margini della conurbazione Cosenza-Rende (che conta più di 100.000 abitanti al 2009) e con un ruolo di cerniera con i pregiati altipiani della Sila, nel 2009 decidono di avviare le procedure per formazione di un Psa³ con i seguenti obiettivi generali:

- tutela e valorizzazione del paesaggio e delle risorse naturali;
- protezione dai rischi naturali (rischio idrogeologico, innervamento, ecc.);
- riqualificazione delle infrastrutture per la

mobilità;

- implementazione dei servizi e attrezzature pubbliche di livello superiore;
- valorizzazione del patrimonio rurale e dei centri storici;
- promozione del turismo.

I comuni, che non raggiungono complessivamente gli 11.000 abitanti, esprimono la volontà di dotarsi di un sistema di pianificazione che, attraverso una costante azione di governo del territorio, consenta il superamento delle criticità del delicato territorio della Pre Sila e al tempo stesso sia in grado di fornire ad esso maggior competitività e maggiore coesione sociale e qualità ambientale. Una visione che considera la pianificazione associata come una dorsale fondamentale, ma non esaustiva, di una strategia condivisa che riunisce la programmazione sociale e sanitaria, le azioni di tutela ambientale, lo sviluppo del sistema dell’istruzione, il sostegno alle imprese e l’innovazione tecnologica, produttiva e del lavoro, definendo le forme di integrazione e di cooperazione tra di esse.

Per raggiungere tali obiettivi il Psa della Pre Sila adotta una metodologia complessa che indaga gli insediamenti esistenti e i loro territori riconoscendone le possibilità di sviluppo, rintracciando le opportunità e le potenzialità che consentono di immaginare e definire le forme della città futura e del territorio nella sua globalità. Laddove per “sviluppo” non si intende nuovo consumo di territorio ma la rigenerazione e riqualificazione delle risorse esistenti al fine di ridurre gli squilibri territoriali e di ridefinire in via migliorativa gli usi attuali.

Tema di fondamentale importanza affrontato dal Psa è stata l’individuazione delle pericolosità geomorfologiche del territorio finalizzata alla classificazione delle aree da assoggettare al sistema vincolistico, nel rispetto di quanto stabilito dalla Lur della Calabria⁴. A tale scopo, sulla base di una indagine rigorosa, il Psa individua strategie e azioni sia per ridurre o eliminare i rischi ambientali, limitando l’estensione delle aree trasformabili anche a fini edificatori, sia proponendo la riqualificazione e il consolidamento del paesaggio urbano e agricolo-forestale come capisaldi della tutela ambientale.

Rilevante, altresì, è la componente partecipativa messa in atto contestualmente alla decisione di formare un Piano Strutturale Associato. Nonostante i tempi relativamente rapidi per la redazione del nuovo strumento di pianificazione, imposti dalla Regione Calabria pena il commissariamento dei comuni inadempienti, il Psa è stato sviluppato grazie ad una intensa

attività di confronto e scambio tra le quattro amministrazioni comunali e con i tecnici dei relativi settori urbanistici guidati da un responsabile unico, con il contributo dei quali è stato perfezionato il quadro conoscitivo e sono state condivise le criticità e gli elementi di forza che hanno consentito di definire il Documento preliminare⁵, oggetto di comunicazione e di confronto con la collettività locale, attraverso incontri con la cittadinanza e con gli operatori e le forze economiche presenti sul territorio.

Il Psa Nord-Pre Sila si esprime attraverso l'attento repertorio normativo del Regolamento edilizio e urbanistico (Reu), redatto secondo le disposizioni della Lur della Calabria, e alcuni "progetti chiave", elementi qualificanti della strategia generale di pianificazione, con il ruolo di volano della rigenerazione urbana e territoriale dei comuni del Psa:

1. la "strada dei borghi"

Il Progetto definisce un asse di connessione viaria interno al territorio dei quattro comuni del Psa – collegabile direttamente ai confinanti territori di Rose e Luzzi – che si sviluppa su un tracciato in parte recuperato e in parte nuovo, lungo il quale sono situati alcuni borghi rurali antichi, alcuni ancora abitati e altri di cui restano solo le tracce, attraversando la maggior estensione di aree agricole collinari presenti nell'intero territorio. Tale tracciato svolgerà il ruolo di asse strutturante per la mobilità del territorio del Psa.

2. il sistema dei centri e dei borghi storici

Il progetto stabilisce le norme guida per il recupero e la riqualificazione, per lo sviluppo e l'adeguamento tecnologico, indicando le modalità per la "modulazione della tutela", per la "qualità dello spazio pubblico di relazione", per l'integrazione funzionale (residenza, residenza speciale, servizi pubblici e privati, servizi rari, commercio e artigianato, laboratori d'arte, ristorazione e svago, ecc...) e per l'adeguamento tecnologico ed energetico (fibre ottiche, isolamento termico, pannelli fotovoltaici, raccolta differenziata porta a porta, ...). I centri storici dovranno essere i luoghi dello "stare bene".

3. la rete ecologica e ambientale e l'agricoltura di qualità

Si tratta di un progetto complesso che ha l'obiettivo di trasformare il territorio naturale in una risorsa sicura per le collettività locali e che si deve articolare nelle seguenti azioni:

- individuazione della rete dei territori agricoli;
- individuazione del sistema dei parchi e della rete ecologica;

- valorizzazione del territorio agricolo e dei prodotti dell'agricoltura.

Dovranno essere inoltre messe in atto tutte quelle politiche rivolte al riconoscimento e alla diffusione dei marchi di origine garantita e controllata e dei prodotti locali, legandole a promozione sia a livello locale che a livello regionale, nazionale e internazionale.

4. la mobilità sostenibile: il tram della Sila

I progetti di recupero e trasformazione della ferrovia della Sila, Cosenza-San Giovanni in Fiore, attualmente interrotta a Spezzano, e la realizzazione della nuova "strada dei borghi" costituiscono la "spina" del piano.

Il progetto Tram della Sila prevede la trasformazione dell'attuale ferrovia della Sila Cosenza-San Giovanni in Fiore, in un sistema di trasporto innovativo, un tram su gomma a trazione elettrica. La tecnologia del tram su gomma, infatti, può rappresentare una delle soluzioni più idonee al ripristino di una linea rapida di trasporto collettivo in linea propria, finanziabile da parte dell'Unione Europea. Si caratterizza per l'estrema versatilità e semplicità degli impianti che si vanno a collocare su un patrimonio fisso (sedime, fabbricati, servizi) già disponibile.

Il progetto della "strada dei borghi" collegherà il centro abitato di Rovito, in corrispondenza della connessione con la s.s. 106 Ionica, alla strada provinciale Castiglione Cosentino - Cosenza. Il nuovo asse viario si svilupperà in parte lungo la viabilità esistente, con alcune modifiche di tracciato e integrazioni e avrà caratteristiche di strada extraurbana, ad una carreggiata e una corsia per senso di marcia. Collegherà alcuni vecchi borghi rurali, in parte ancora abitati, per i quali il PSA prevede il recupero e l'ampliamento e che diverranno centri di riferimento e di servizi per le vaste aree agricole che attraversa.

A questi due interventi primari si accompagna una serie di interventi di adeguamento e messa in sicurezza di altri tratti viari.

5. autonomia energetica

Si tratta di un progetto ambizioso che prende le mosse da una occasione di intervento, il parco antenne radio-televisive e per la telefonia presente nel territorio del Comune di Lappano. L'area in cui insistono le antenne – che non possono essere rimosse e che comunque rispettano e dovranno sempre rispettare le normative vigenti in materia di emissioni elettromagnetiche – si presenta adatta alla installazione di un campo fotovoltaico, una piccola centrale elettrica che utilizza l'energia rinnovabile del

sole. Il campo, di estensione non superiore a un ettaro, sarà in grado di produrre circa 1 MWp di elettricità.

Di queste aree il PSA ne individuerà altre, d'intesa con la Provincia di Cosenza e con la Regione Calabria, da inserire in un consorzio locale per la produzione di energia elettrica che potrà anche vendere l'energia superflua a altri gestori privati.

Contestualmente, il PSA ha individuato nelle due centrali idroelettriche dismesse lungo l'asta fluviale dell'Arente – inserendole tra le aree per attrezzature pubbliche o private di uso pubblico –, una occasione complementare di produzione elettrica da fonti rinnovabili.

A questi interventi il PSA accompagna una serie di norme incentivanti il miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici, anche storici, consentendo da un lato l'installazione di tetti fotovoltaici anche nei centri storici, con opportune accortezze formali, sia rendendo obbligatoria l'installazione di tetti fotovoltaici negli edifici di nuova costruzione.

A regime, il progetto consentirà l'abbattimento drastico del conto energetico dei comuni del PSA e un contributo rilevante all'ambiente.

Il risultato è un piano equilibrato, fondato su un corretto uso del territorio e nato dalla reale partecipazione alla redazione di tutte le municipalità coinvolte, degli amministratori e dei tecnici, delle collettività locali e degli operatori economici.

Un piano che quindi avrebbe dovuto essere adottato senza ostacoli proprio perché frutto di un processo di redazione a dir poco esemplare, per poi proseguire il proprio iter secondo quanto previsto dalla Lur con la Conferenza di pianificazione⁶ che lo avrebbe portato alla approvazione in tempi rapidi.

Fare o non fare?

Peccato che, ad un giorno dall'adozione – e quindi dalla convocazione della Conferenza di Pianificazione – uno dei quattro comuni blocchi la procedura denunciando la scarsa sinergia con i progettisti incaricati e, contestualmente, richiedendo il reinserimento tra le zone edificabili di un'area residenziale situata in un ambito a forte rischio di dissesto geologico che il vecchio piano, ancora vigente, dava come edificabile – quando le "cautele idrogeologiche" erano molto più permissive.

Sulla scia di questa prima rivendicazione, altri due comuni prendono posizione a supporto delle tesi sostenute dal primo e sostanzialmente invitano i progettisti a rivedere integralmen-

te il piano, individuando altre zone di espansione residenziale, in contrasto con i principi informativi del piano.

Di fronte alle esigenze – spesso elettorali – dei singoli, spesso si dissolvono i sogni di “buona pianificazione” di molti territori, in barba alle istanze di governance trasversali.

Edoardo Salzano, in un suo classico, nel 1998 si domandava:

“Serve ancora la pianificazione? Domandiamoci ancora se, nonostante il clima che regna nelle istituzioni, la pianificazione serva ancora in una società in trasformazione e non in espansione. La risposta è positiva, per più di una ragione”⁷. Personalmente inizio a ritenere che la domanda da porsi oggi dovrebbe essere un'altra: esiste ancora – se mai è esistita – una cultura della pianificazione?

La storia dell'urbanistica contemporanea in Italia è un racconto costante di buoni propositi e di cattive attuazioni, continuamente sbalottata tra la ricerca di meccanismi legali in grado di aggirare gli ostacoli quotidiani e una realtà fatta di una lucida determinazione nell'individuare atti e comportamenti in grado di scardinare alla base le fondamenta culturali.

Pertanto, no, non credo che esista più una cultura della pianificazione, intesa come quel “complesso di conoscenze, competenze o credenze (o anche soltanto particolari elementi e settori di esso), proprie di un'età, di una classe o categoria sociale, di un ambiente”⁸ legata al bene comune “territorio”.

Perché la storia urbanistica contemporanea in Italia è il racconto di una cultura della non pianificazione, dove l'interesse privato ha preso il sopravvento sulla coscienza comune.

Una bellissima canzone di Francisco “Chico” Buarque de Hollanda, cantante, compositore e scrittore brasiliano, recita:

“Ah che sarà che sarà

quel che non ha governo ne mai ce l'avrà
quel che non ha vergogna ne mai ce l'avrà
quel che non ha giudizio”⁹.

Allora forse bisognerebbe cominciare seriamente a pensare all'abolizione dell'efficacia giuridica del piano urbanistico - sul modello della liberalizzazione della droga quale strumento per annientare il traffico illegale di stupefacenti – come meccanismo di reale perequazione urbanistica. Qualsiasi speculazione perderebbe efficacia e forse si potrebbe cominciare a “pianificare” veramente. Per passare dalla cultura del territorio “di nessuno” – e quindi solo di pochi – a quella del territorio “di tutti”.

1. Tra gli studi più noti quello per il Piano intercomunale milanese del 1963 di De Carlo, Tintori e Tutino, che però aveva i caratteri di un piano territoriale di coordinamento più che di un Piano Regolatore generale Intercomunale. E che comunque non ebbe alcun seguito formale.
2. Si tratta di quello della Provincia di Firenze.
3. Il PSA è stato affidato all'associazione di professionisti coordinata dall'arch. Daniela Francini.
4. Quello del rischio idrogeologico è uno dei temi fondamentali preso in considerazione dalla Legge Regionale 19 del 2002, che subordina la trasformabilità del territorio a scopo edificatorio alla presenza di requisiti di sicurezza. La Calabria è una delle regioni italiane a maggior rischio sotto il profilo idrogeologico e sismico e, giustamente, l'inserimento di tale tema nella legge per il governo del territorio va a significare una sensibile presa di coscienza da parte del legislatore regionale sui pericoli legati a tale caratteristica del proprio territorio.
5. Il Documento Preliminare è il documento con cui si indice la Conferenza di Pianificazione per l'approvazione del Piano Strutturale e, secondo le “Linee Guida della pianificazione regionale e schema base della carta regionale dei luoghi in attuazione della Legge Urbanistica della Calabria n. 19 del 16.04.2002” (approvate con Delibera del Consiglio Regionale n. 106 del 10 novembre 2006), contiene “il quadro conoscitivo, uno Schema di massima del piano e delle scelte pianificatorie e le verifiche di compatibilità e coerenza da presentare alla Conferenza di pianificazione per valutazione di sostenibilità (verifiche di compatibilità e coerenza), ovvero per valutare se le scelte operate e gli effetti conseguenti siano sostenibili, ovvero coerenti con gli obiettivi e le strategie definiti ed indicati a livello sovracomunale, dalla regione e dalla provincia e compatibili con le condizioni dell'ambiente.”
6. L'art. 13 della LR 19 del 2002 introduce la Conferenza di Pianificazione come istituto per l'esame, la valutazione e la contestuale approvazione del PSA da parte dei diversi soggetti istituzionali coinvolti di norma per l'approvazione e per il rilascio dei necessari nulla osta di settore. Alla conferenza partecipano anche le associazioni (di cittadini, di categoria, ecc.) che solitamente sono chiamate ad esprimere una valutazione (nonché osservazioni) esclusivamente nella fase successiva all'adozione del Piano e prima dell'approvazione da parte della Regione o della Provincia. L'esito positivo della Conferenza di Pianificazione, che deve concludersi entro 45 giorni dalla sua convocazione, consente l'approvazione del Piano da parte dei Consigli Comunali che l'hanno promosso e adottato.
7. Cfr. E. Salzano, *Fondamenti di urbanistica*, Editori Laterza, Bari, 1999, pag. 236.
8. Dal *Vocabolario Treccani della Lingua Italiana*, 2011.
9. “O que será”, Chico Buarque (1976).
O que não tem governo, nem nunca terá
O que não tem vergonha, nem nunca terá
O que não tem juízo

Urbanistica INFORMAZIONI

APERTURE • ITALIA IN VIAGGIO • UNA FINESTRA SU • ARCHIVI



233/234 UNA FINESTRA SU

Marsiglia

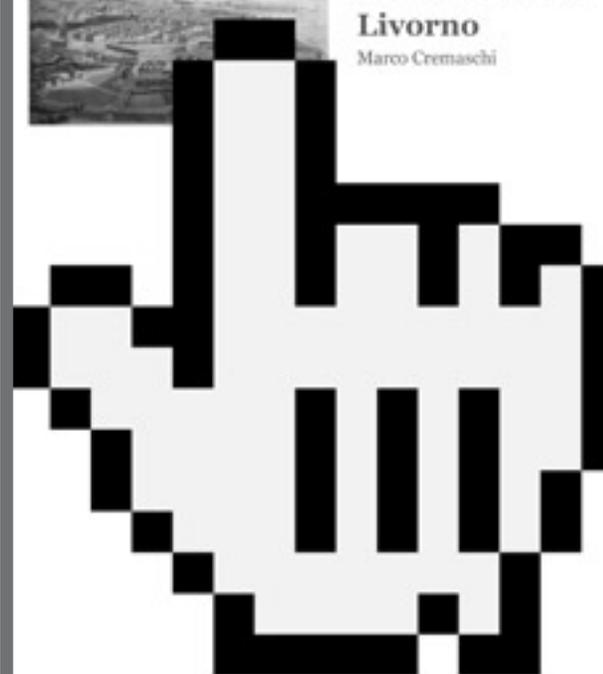
Marco Cremaschi



236: ITALIA IN VIAGGIO

Livorno

Marco Cremaschi



online
www.urbinfo.it

Giuseppe Mazzeo

La scomparsa del piano nel disegno della città

la denominazione di “progetto/disegno urbano” è una delle facce di un fenomeno in crescita che trova linfa in un progressivo svuotamento del piano urbanistico come strumento di organizzazione complessiva della città.

Un'altra faccia di questo fenomeno è il successo delle pratiche di tipo strategico.

Mentre il secondo agisce a livello di sistema urbano, il primo agisce a livello di ambito, per cui diviene più consona una diversa denominazione, quella di “disegno per brani urbani”, attraverso la quale sottolineare come l'intervento su un pezzo di città non ha niente da spartire con la predisposizione di regole complessive per tutto lo spazio urbano. Tale attività, anzi, agisce spesso in difetto di informazione relativamente ad un sistema urbano che si ignora o che si vuole non influente. In realtà solo una complessiva pianificazione urbanistica, interessando l'intero sistema territoriale che fa capo ad una città, può a giusto titolo utilizzare l'attributo “urbano”. Il fatto che nel corso del tempo gli elementi tecnici ed analitici di cui dispone abbiano perso efficacia ne ha però appannato il ruolo, rendendola sempre meno “performante” e sempre meno capace di costruire disegni unitari comprensibili.

Tale considerazione va legata anche ai processi di evoluzione storica. La pianificazione urbanistica nasce quando i fenomeni di espansione urbana, conseguenti all'evoluzione economica incentrata sul successo dell'industria, diventano così rilevanti da rendere necessaria una regolazione delle tendenze espansive. Essa si configura come una sovrastruttura del sistema di potere delle classi dirigenti ottocentesche, da cui deriva la sua doppia natura (o peccato di

sieguito della sua storia: la prima natura è di garante della nascente borghesia, dimostratasi subito forte ed affluente, la seconda è di riconoscimento sociale di alcune classi dell'universo urbano, in particolare quelle lavoratrici dell'industria e dei servizi, la cui fatica è il motore dell'espansione economica tra Ottocento e Novecento.

Da questa doppia natura deriva la città borghese, organizzata in quartieri centrali di rappresentanza e di lusso e in quartieri operai vicini ai nodi della produzione.

La situazione odierna è, per molti aspetti, completamente mutata. In particolare, la città non è più abitata da gruppi schematicamente incasellabili in classi definite, una prima affluente ed una seconda lavoratrice. Le trasformazioni socio-economiche avvenute negli ultimi decenni e la trasformazione dei processi connessi al mercato del lavoro hanno inciso profondamente sulle classi sociali facendole deflagrare in una galassia di individualismi.

In questa tendenza alla frammentazione i ceti affluenti sembrano essere meno toccati. E questa considerazione fa riflettere in quanto è proprio la stabilità di classe di questi ceti ad aver incrementato ancora di più il loro potere e il loro ruolo.

Se si analizza il trend storico-evolutivo dei rapporti tra le classi si vede che ad una prima fase caratterizzata da profondi squilibri a favore di quelle di potere, è seguita una seconda nella quale le politiche sociali hanno cercato di equilibrare le forze in campo. Negli anni più recenti la tendenza sta riportando il pendolo verso la situazione iniziale, in cui le classi meno ricche (e più disunite) hanno meno potere decisionale. Se la seconda fase è stata anche quella d'oro del piano urbanistico, la fase odierna

di squilibrio tra le forze si ritrova parallelamente nella crisi del piano, sulla cui legittimità si scagliano le più varie tendenze disgregative. Dal punto di vista fisico, inoltre, la città compatta non esiste più e la pianificazione non riesce a definire più quel confine tra urbano e non urbano che era uno dei suoi motivi di essere. Non fosse altro che per estenderli, una volta trovati. Lo stesso territorio vasto, d'altra parte, è un ammasso nel quale si fatica a trovare un ordine a cui agganciare le previsioni urbanistiche; e lo stesso ragionare per reti e per centralità sembra più un dispositivo in appoggio a strutture di piano senza capacità di incidere sulle traiettorie di trasformazione che un effettivo modello di evoluzione delle stesse.

“Per un certo tempo si è ritenuto che l'urbanistica rientrasse a pieno titolo negli strumenti di supporto di politiche solidaristiche e di welfare. Tale visione è stata utilizzata per proporre sperimentazioni avanzate che poi si sono tradotte in norme di legge o in pratiche consolidate. Da un certo momento in poi tale ruolo si è oscurato e l'urbanistica è stata via via piegata ad altre esigenze, assumendo in sé le contraddizioni tipiche delle diverse realtà politico-sociali nazionali. In Italia, in particolare, si sono verificati almeno tre fenomeni negativi di grande rilievo: il primo è stato la perdita di autorevolezza del piano come strumento regolatore di interessi pubblici e privati; il secondo, l'acquisizione di caratteri spiccatamente mercantilistici caratterizzati da un sottofondo di contrattabilità nella definizione delle scelte di piano; il terzo, la riduzione delle aree di azione dell'intervento pubblico e la parallela espansione di quella privata e delle sue logiche di profitto”. Il testo citato, contenuto nel volume “Città a meno del piano” è una sintesi dell'attuale stato di crisi del piano.

Un nuovo quadro di riferimento

La crisi della pianificazione urbanistica si riverbera nel successo della pianificazione strategica, più semplice ed efficace in quanto facilmente spendibile; essa, infatti, fonda la sua costruzione su visioni che non sono previsioni, su soggetti che non assumono impegni, su procedure che vanno tutte vagliate, su valori che possono mutare rapidamente e che non si riconoscono nel concetto di stabilità. Ciò rende la pia-

nificazione strategica molto più accettata sul mercato politico rispetto alla classica pianificazione urbana e territoriale.

Essa, però, si riverbera soprattutto nel successo del disegno per brani urbani, che evoca un approccio alla costruzione e alla trasformazione urbana che non è più legato alla contabilità tecnica dei volumi, delle superfici e degli standard, bensì alla estensione a livello di ambito di approcci architettonici e di visioni connesse ad elementi di qualità scarsamente presenti nella pianificazione classica, a tutti i livelli. Rappresenta, quindi, una modalità di prefigurazione delle trasformazioni urbane che ha un indubbio fascino evocativo.

Ma proprio per i rischi insiti in questo suo fascino, essa ha bisogno di un sistema di regole alle quali appoggiarsi e, quindi, di un solido piano urbanistico che le faccia da sfondo; la presenza di questa spalla robusta rappresenta una garanzia in quanto rende possibile la predisposizione di progetti di trasformazione che siano sistematicamente inquadrati in un disegno d'insieme capace di predefinire gli impatti delle trasformazioni e di indirizzarli verso una maggiore sostenibilità urbana.

Il disegno per brani ragiona spesso su ambiti urbani in crisi che rivestivano in precedenza uno specifico ruolo nel territorio urbano. La perdita di questo ruolo rappresenta un depauperamento del sistema urbano che non può essere annullato solo con il loro riempimento; si tratta cioè di ridefinire caratteri complessivi e nuove tendenze, non solo di abbellire pezzi di città. È evidente che questo è possibile solo se esistono piani complessivi a carattere urbanistico da cui partire per la predisposizione di disegni d'ambito.

La crisi della pianificazione urbanistica, sottolineata anche nel recente congresso dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, non sembra essere un problema primario nell'agenda politica nazionale. La mancanza di una normativa nazionale al passo con i tempi agisce da ulteriore elemento frenante, insieme alla scelta di delegare la materia alle Regioni, quasi come se la pianificazione del territorio locale non influisse sul Paese nel suo complesso. Eppure la ricostruzione del territorio dovrebbe essere considerata come una priorità nazionale, a causa dei rischi e dei costi che il degrado territoriale porta con sé. La crisi

della pianificazione ha prodotto sia sprawl normativo che sprawl territoriale, a fronte dei quali settori che agiscono con maggiore unitarietà tendono a coprire spazi e a trasferire competenze con una azione silenziosa ma costante. In particolare, a fronte dello spacchettamento e della frantumazione della materia urbanistica, si trova un settore (quello che abbiamo chiamato del "disegno per brani di città") che agisce con tecniche e modalità unitarie che non sembrano soffrire di fattori disgreganti.

Tale situazione si presenta ancora più svantaggiosa se si prendono in considerazione le tendenze in atto nella città e nel territorio. Si fa riferimento, in particolare, alla necessità di pensare alla città come ad un organismo sostenibile.

La progettazione alla scala di ambito e di edificio rappresenta oggi il tipo di intervento maggiormente utilizzato in questo processo trasformativo. Ma anche la pianificazione urbanistica avrebbe una chance di grande rilievo se il concetto di sostenibilità fosse associato a quello di deurbanizzazione fisica (diversa dal concetto legato alla sola perdita di abitanti), ossia se la pianificazione sposasse con convinzione non solo la necessità di rallentare, ma addirittura di invertire i processi di diffusione dell'urbanizzato mediante azioni che cambino l'attuale tendenza al trasferimento di quote di territorio dagli spazi agricoli a quelli urbanizzati e, nel contempo, alla riduzione della qualità degli spazi non urbanizzati, sempre più sottoposti all'abbandono e all'incuria.

La sfida si ritrova nella necessità di dover ridefinire i paradigmi dello sviluppo urbano. Se lo sprawl viene considerato un effetto negativo, come si agisce operativamente per contrastarlo? Deurbanizzazione, incremento della compattezza urbana, rinaturalizzazione del territorio e riorganizzazione della mobilità rappresentano alcune delle risposte potenziali che, per diventare possibili, hanno necessità di basarsi su un nuovo modo di fare pianificazione.

Questo significa che la pianificazione non è divenuta improvvisamente inutile, bensì che è sempre più evidente la necessità di ridefinirne le coordinate, allo scopo di porre rimedio a quella che è una evidente perdita di autorevolezza.

Uno dei meccanismi che dovrebbero essere ridefiniti con chiarezza è quello della for-

ma strutturale del piano urbanistico. Facendo una sintesi delle diverse definizioni che circolano (altro fattore di confusione), la parte strutturale del piano contiene, in genere, le indicazioni relative alle aree non disponibili, a quelle storiche, ai processi evolutivi di lungo periodo. A parte il bisogno di arrivare ad un significato univoco, potrebbe essere interessante applicare alla parte strutturale del piano il concetto di indisponibilità di settori del territorio urbano: secondo tale ipotesi le aree a priori non disponibili sarebbero al di fuori di qualunque pianificazione ed utilizzabili solo a particolari condizioni.

A questo punto il territorio della pianificazione urbanistica si ridurrebbe a quello effettivamente sottoposto a pianificazione strutturale ed a quello sottoposto a pianificazione operativa, luogo d'elezione del disegno per brani di città. E proprio in questi spazi si potrebbe applicare una nuova forma di collaborazione tra pianificazione e disegno della città.

Anna Laura Palazzo

Il caso francese tra innovazione e tradizione

In Francia, circostanze distinte ma concomitanti, come l'elevata frammentazione istituzionale (36.700 comuni), la rapida obsolescenza della pianificazione di natura regolamentare e prescrittiva, la spiccata settorialità dei dispositivi di programmazione, segnalavano sin dagli anni Novanta l'esigenza di imprimere maggiore efficacia alle politiche territoriali incentivando un associazionismo "di scopo" più o meno vincolante tra comuni, senza con ciò configurare un livello amministrativo intermedio, ritenuto dai più incostituzionale.

L'intercomunalità, già sostenuta dalla *Loi sur l'administration territoriale de la République* (Atr) del 1992 e soggetta al solo vincolo di una continuità territoriale esente da enclaves, viene rafforzata in primo luogo dalla *Loi relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale* (detta *Loi Chevènement*)¹: *communautés urbaines, communautés d'agglomération e communautés de communes sono chiamate a costituirsi come établissements publics de coopération intercommunale (Epci) à fiscalité propre*, esercitando su delega dei comuni associati competenze su sviluppo economico, pianificazione, equilibrio sociale, trasporti urbani e "politique de la ville"².

L'incentivo statale agli Epci di nuova concezione consiste in una dotazione globale di funzionamento (Dgf) proporzionale alla popolazione insediata, che nella fase di avvio della riforma ha garantito ai comuni associati trasferimenti finanziari per importi non inferiori a quelli percepiti individualmente in passato con la *taxe professionnelle*³. Dal canto loro, le associazioni intercomunali si impegnano ad armonizzare progressivamente, attraverso la *taxe professionnelle unique* (Tpu), i tassi di imposizione praticati dai comuni aderenti per evitare gli effetti perversi della concorrenza. Parte degli introiti della Tpu viene

riassegnata ai comuni secondo due modalità: la quota "di solidarietà" ha una funzione perequativa in ragione della dimensione demografica dei singoli enti locali, mentre la quota "premiale" viene trasferita secondo la effettiva distribuzione delle imprese insediate.

La Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (Loaddt)⁴, istituisce a sua volta due entità territoriali: *l'agglomération* e il *pays*, associazioni di comuni chiamate a realizzare il *Projet d'aménagement et de développement durable* (Padd), un "progetto di territorio" che raccoglie e armonizza gli indirizzi relativi alle scelte di sviluppo economico e di programmazione attraverso un migliore equilibrio tra milieu urbano e milieu rurale. La concertazione con lo Stato si verifica attraverso l'adozione dei cosiddetti "*schémas de services collectifs*", per il passato prerogativa del livello nazionale⁵: si tratta di definire e articolare collettivamente, con il concorso economico dello Stato, le grandi politiche settoriali che contribuiscono alla strutturazione dei territori, commisurandole alle esigenze della popolazione insediata e insediabile⁶.

La Loi Solidarité et Renouvellement urbains (Sru)⁷ incentiva infine la pianificazione urbana attraverso lo *Schéma de cohérence territoriale* (Scot) in sostituzione dello *Schéma directeur d'aménagement et urbanisme*, e il *Plan local d'urbanisme* (Plu) di livello comunale in sostituzione del *Plan d'occupation du sol*.

Rispetto allo *Schéma directeur*, che imponeva ai piani comunali (Pos) la condizione di conformità, lo Scot incorpora aspetti programmatici legati ai grandi orientamenti strategici a medio termine (20 anni) insieme a un apparato di previsioni di carattere più prettamente urbanistico (localizzazioni, soglie dimensionali e range funzionali), che mobilitano verifiche di coerenza e compatibilità entro gli strumen-

ti comunali (Plu), che sono conformativi dei diritti proprietari.

La procedura di Scot richiede una "commitenza urbana" di scala adeguata per poter praticare efficaci politiche di sostenibilità, tra cui il contenimento del consumo di suolo: stime ufficiali segnalano che circa un terzo della nuova offerta residenziale a livello nazionale viene realizzato in zona rurale, e che dal 1994 al 2009 l'offerta sul mercato di case unifamiliari si è mantenuta costantemente al di sopra di quella di appartamenti⁸.

Formazione, approvazione e "suivi" (monitoraggio) dello Scot sono affidati per legge a una struttura a carattere perenne, che può avere statuto più debole di un Epci, come un *Syndicat intercommunal*, espressione dei comuni associati. Le modalità tramite cui si definiscono le rappresentanze dei comuni presso l'organo deliberante del *Syndicat* assumono in questo scenario un ruolo cruciale. E l'attenzione dedicata alla partecipazione e alla concertazione istituzionale, tramite cui si ricercano le sintonie sulle scelte generali e specifiche dello Scot, dimostra come il consenso sia posto alla base di qualsiasi cornice regolamentare per la formalizzazione degli accordi.

Primi bilanci

Le riforme citate sollevano questioni non banali di governance orizzontale tra le diverse intercomunalità operanti su territori non perfettamente coincidenti (cfr. il caso di Lione). Nelle intenzioni del legislatore, che affidava alla persona del Prefetto l'autorità di approvare i decreti relativi ai perimetri tanto degli Scot che delle diverse *communautés*, l'approdo territoriale comune avrebbe potuto verificarsi in capo alle cosiddette "aree urbane" identificate dall'*Institut national de la statistique et des études économiques* (Insee) come "unità costituite da più comuni contigui nelle quali la maggior parte della popolazione vive e lavora"⁹.

Di fatto, sono prevalse forme di autodeterminazione dei comuni associati su ambiti generalmente più limitati: essi si sono appellati volta per volta a differenti ragioni di solidarietà o efficacia, come il pregresso riconoscimento istituzionale di una qualche forma di intercomunalità o l'emergenza di una finalità comune alle politiche poste in essere, in merito ad esempio alla ottimizzazione degli "*équipements urbains*"¹⁰.

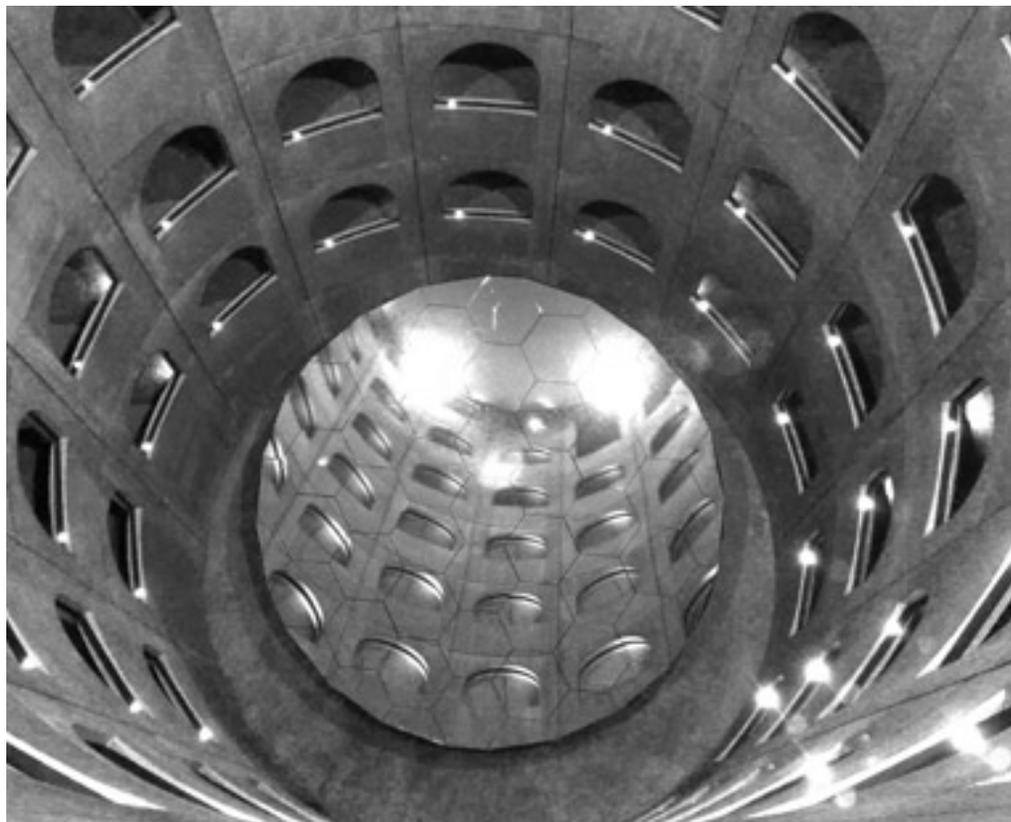
Negli ultimi anni, l'intercomunalità ha conosciuto un impulso molto forte. I dati al riguardo sono eloquenti: al 2005 erano in corso 219

procedimenti Scot, relativi a 9.859 comuni per il 37,5% della popolazione nazionale, al 2008 si erano costituite 14 comunità urbane, 171 comunità di agglomerazione e 2.393 comunità di comuni, corrispondenti all'87% della popolazione.

Nelle sue trascrizioni operative, la governance tra comuni tende a oscillare tra forme di "ergonomia politico-amministrativa certa" sovraderminate dal peso della tradizione, e modelli di "funzionalità democratica e territoriale" dai risvolti più ambigui, spesso frutto di accordi contingenti, esito comunque dell'impulso fornito anzitutto dalla *Loi Chevènement*¹¹.

Questi variegati esercizi di territorializzazione affidati a delicati meccanismi di pesi e contrappesi in termini di rappresentanze, pongono la gestione della "cosa comune" con diversa perentorietà: la consensualità può essere raggiunta sotto forma di accordi a carattere volontario sugli impegni assunti o utilizzare lo strumento contrattuale assistito da trasferimenti di risorse tra diversi livelli amministrativi.

Allo stato attuale, a fronte della crescente complessità istituzionale, sono paradossalmente gli stessi comuni, rassicurati sulla propria sovranità, a invocare con convinzione la istituzione di cabine di regia più autorevoli per un gioco politico-amministrativo a geometria variabile le cui poste territoriali risultano ormai evidenti quanto meno nella competizione sul piano nazionale¹². L'istruttoria del procedimento potrebbe essere incardinata entro documenti sovraordinati, come ad esempio le *Directives territoriales d'aménagement*, in capo allo Stato, ritenuti fondamentali per comporre le controversie tra comuni, che generano uno stallo nei processi, e per portare a sintesi le diverse istanze territoriali¹³.



Lione, Parcheggio sotterraneo "des Celestins"

1. Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999.
2. Gli *établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre* (Epci-Fp) sono:
 - la *communauté urbaine*, già definita dalla *Loi 21 décembre 1966*, con una popolazione minima di 500.000 abitanti;
 - la *communauté d'agglomération*, che sostituisce la *communauté de ville*, introdotta nel 1992, che raggruppa comuni per una popolazione complessiva di almeno 50.000 abitanti, di cui 15.000 nel comune o nei comuni convenzionalmente considerati principali;
 - la *communauté de communes*, di nuova istituzione, per cui non c'è soglia demografica per le associazioni di comuni rurali.
3. La *taxe professionnelle* sulle imprese è stata introdotta nel 1975. È una imposta diretta il cui introito è ripartito tra comuni, dipartimenti e regioni.
4. *Loi n° 99-553 du 25 juin 1999*.
5. *Enseignement supérieur et recherche, culture, santé, information et communication, transports de marchandises, de personnes, énergie, espaces naturels et ruraux, sports*.
6. Un provvedimento del 2004 introduce l'obbligo di portare a convergenza gli *schémas de services collectifs* e gli *schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire* (Sradt), a carico delle Regioni, relativi alla localizzazione delle grandi attrezzature, delle infrastrutture e dei servizi di interesse generale.
7. *Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000*.
8. Nella stesura iniziale della legge, una intempestiva e assai criticata "regola dei 15 km", poi revocata dalla *Loi Urbanisme et Habitat (Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003)*, imponeva ai comuni entro questa distanza da una agglomerazione di oltre 15.000 abitanti a restrizioni particolarmente gravose per le aree di espansione, salvo che

non venissero assorbiti nel perimetro e nella procedura di Scot. Oltre i 15 km, tali restrizioni venivano a decadere, con evidente pregiudizio delle aree meno intaccate dall'urbanizzazione. Cfr. J.J. Helluin, *Les effets de la règle des 15 km sur la maîtrise de l'étalement urbain en France?* <http://www.eso-gregum.univ-lemans.fr/>.

9. *Circulaire interministérielle du 7 juin 2001 relative à la mise en oeuvre des contrats d'agglomération*.
10. Il polo urbano è definito dalla continuità del costruito di agglomerazioni con più di 5.000 posti di lavoro, i comuni periurbani dalla condizione che oltre il 40% degli attivi residenti lavorino nel polo urbano o nei comuni "periurbani" che definiscono con detto polo l'area urbana nel suo insieme. Comuni multipolari sono quelli che rivolgono i propri attivi su più bacini di lavoro intesi sempre come aree urbane. Il rimanente dei comuni ricade nello spazio a dominante rurale.
11. P. Boino, *Logique de champ et intercommunalité*, in P. Boino, X. Desjardins, *Intercommunalité: politique et territoire*, La Documentation française, Paris 2009, p. 34.
12. La sensibilità degli Epci alla questione della pertinenza dei perimetri è dimostrata dai risultati di una inchiesta del 2002 sulla necessità di istituire un procedimento a livello regionale per garantire la coerenza dei perimetri degli Scot e favorire il coordinamento tra territori.
13. Le Dta sono strumenti giuridici, introdotti dalla *Loi Pasqua* del 1995, con cui lo Stato, in collaborazione con gli enti locali e le associazioni intercomunali, formula su di un dato territorio degli impegni reciproci e definisce una cornice di riferimento per le scelte sull'ambiente e la pianificazione territoriale. Sono approvati con decreto dal Consiglio di Stato.

Anna Laura Palazzo

Geometrie variabili. Lione e dintorni

“Grand Lyon” e “Agglomération lyonnaise”, le due intercomunalità che insistono su territori largamente coincidenti, hanno statuti associativi sostanzialmente diversi: nella prima, in relazione a una robusta governance sovralocale, le politiche di settore, tra cui la programmazione economica, assumono alcuni comuni orizzonti di senso e traguardi operativi; nella seconda, che fa capo al *Syndicat mixte d'Etudes et de Programmation de l'Agglomération lyonnaise* (Sepal) in cui il Grand Lyon è presente come soggetto unico ma preponderante, l'armonizzazione tra interessi contrapposti fa capo alla pianificazione territoriale, affidata per il passato allo *Schéma directeur*, oggi allo *Schéma de cohérence territoriale* (Scot).

Il “Grand Lyon” (57 comuni e 1.262.000 abitanti su circa 500 kmq), istituito come *Communauté Urbaine de Lyon* (CoUrLy) nel 1969¹ e profondamente ristrutturato negli anni Novanta, si è avviato a diventare un attore preminente nel settore economico, con la *Mission Développement économique* (Mde), poi trasformata in *Direction des Affaires économiques et internationales* (Daei), affiancando nella espressione degli interessi le strutture di rappresentanza di categoria (camere di commercio, sindacati padronali).

A dispetto delle prerogative di legge (*Loi Atr* del 1992), il Consiglio del Grand Lyon² ha tuttavia tardato a ratificare le nuove competenze in campo economico, autorizzando i singoli comuni a dotarsi di proprie strutture e servizi in materia di animazione e promozione economica, sostegno ai progetti di creazione e sviluppo d'impresе, gestione del mercato immobiliare e individuazione di zone per attività, commercio di prossimità e artigianato.

I nuovi statuti comunitari adottati nel 2004 in attuazione della *Loi Chevènement*, nel definire con maggior precisione i settori di

intervento del Grand Lyon, operano un accentramento delle competenze sul soggetto titolare chiarendo al contempo la linea di demarcazione con il livello comunale, anche per garantire la messa in sicurezza giuridica delle azioni sviluppate durante il mandato consiliare 2001-2007.

L'applicazione in chiave “transitiva” del principio di sussidiarietà nei diversi campi di intervento ha richiesto di approfondire le modalità di ripartizione delle competenze: quelle in tutto o in parte trasferite all'organismo intercomunale in nome dell'interesse comunitario non possono più essere esercitate dalle singole municipalità.

Viene contestualmente sancito che in caso di concorrenti competenze sia un voto del Consiglio della *Communauté* a fissare l'interesse comunitario, ratificato da decreto prefettizio.

Per restare alle tematiche economiche, la compresenza di una pluralità di scopi interdetta un mansionario estremamente variegato che va da funzioni di indirizzo preordinate ad azioni strategiche (studi di posizionamento e marketing territoriale, sostegno alla innovazione, valutazione e aiuto alla decisione), a misure concrete di incentivo e accompagnamento alle imprese insediate: in questa chiave, ad esito di un recente audit presso gli attori locali, il “trasferimento” di alcune attività alle “*Maisons de l'économie*”, strutture intermedie di tipo associativo, fa perno su un *découpage* del territorio intercomunale in nove conferenze dei sindaci ispirato al maillage territoriale delle antenne locali della Camera di commercio e dell'industria di Lione.

Da ultimo, la *Taxe professionnelle unique* (Tpu), instaurata con l'intento di porre rimedio ai meccanismi di competizione tra comuni largamente dipendenti per il passato dalla loro autonomia impositiva sulle imprese insedia-

te, fornirà al Grand Lyon l'opportunità di assumere nel giro di 5 anni questa competenza in via esclusiva.

In definitiva, la necessità di portare a convergenza le istanze postulate da differenti scale territoriali, insieme alle reti di attori e agli strumenti e procedure messi in opera, ha riconfermato la Daei del Grand Lyon alla gestione delle azioni trasversali prevalentemente rivolte al posizionamento competitivo delle imprese. Le maggiori criticità riguardano le compatibilità di questa declinazione dello sviluppo in forma di “potenziale competitivo” con altre forme di regolazione sia in campo socio-economico, in particolare la gestione delle politiche di sostegno all'impiego e all'inserimento (come i cosiddetti “chantiers” per il collocamento di popolazione in difficoltà), che in campo territoriale-urbanistico, tradizionale appannaggio della *Direction développement urbain* (Dgdu)³.

Sul fronte della pianificazione urbana, che fa perno sui 72 comuni dell'Agglomération lyonnaise federati nel SEPAL⁴, sin dagli anni Ottanta la prospettiva di internazionalizzazione e di messa in concorrenza tra città produceva un avvicinamento tra l'Agence d'urbanisme incaricata della redazione dello *Schéma directeur de l'Agglomération lyonnaise* (Sdal), approvato dal Sepal nel 1992, con gli attori economici dell'Agence pour le développement économique de la Région lyonnaise, allora principale organismo di messa in opera degli interventi economici.

Lo Sdal si è concretizzato dapprima come progetto strategico di sviluppo funzionale al nuovo contesto di mondializzazione economica e di concorrenza tra città, e successivamente come atto giuridico sovraordinato agli strumenti locali di pianificazione⁵.

Questa “governance di tradizione” ha successivamente interagito con la *Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire* predisponendo uno strumento di tipo contrattuale, il Padd del 2005, che ha associato l'insieme degli attori dell'agglomerazione sulle scelte strategiche relative a habitat, mobilità, sviluppo economico e ambiente, raccogliendo contributi formulati da enti pubblici (*Chambres consulaires*, Stato, Regione, Dipartimento, società di trasporto pubblico), da personalità della società civile individuate per la loro expertise nazionale e internazionale, e dal *Conseil de développement du Grand Lyon*.

In continuità con il Padd, lo Scot varato nel



Lione, Parc des Berges du Rhône

2010 in attuazione della Loi Sru, è stato posto a presidio della difficile dialettica tra livello “urbano” e livello “locale”, e tra gli stessi comuni marcati da forme di urbanizzazione a diversa velocità. Qui, l’armonizzazione delle varie istanze negli studi di inquadramento, nelle elaborazioni programmatiche e nelle attività di animazione interistituzionale fa capo all’*Agence d’urbanisme*, attore autorevole sulla scena urbana con un ruolo fondamentale di snodo tra sapere tecnico e decisione politica⁶.

Altre scale, altri attori

Nonostante le due intercomunalità appaiano modulate su dimensioni ritenute ottimali dagli amministratori locali, esse risultano assai più limitate rispetto alla cosiddetta “area urbana” o “*bassin de vie de l’agglomération*”, raccomandata dal legislatore della *Loi Chevènement* (circa 300 comuni e 1.650.000 abitanti). Non solo: gli imponenti processi di regionalizzazione all’opera lasciano tracce nei percorsi casa-lavoro, negli scambi economici, negli eventi culturali, nelle modalità di ristrutturazione dell’offerta universitaria e della ricerca entro uno spazio geografico molto più esteso. Ne sono perno le agglomerazioni di Lione e Saint-Etienne, con un hinterland che si estende al Nord-Isère, a Vienne, a Villefranche-sur-Saône.

Si tratta di un vero e proprio mosaico istituzionale, soggetto a forme di programmazione negoziale in cui operano oltre ai singoli enti locali la regione Rhône-Alpes, quattro dipartimenti, diverse intercomunalità e altre reti di attori pubblici. La Regione ha competenze relative all’insegnamento superiore, alla formazione professionale, alla ricerca, alla cultura, allo sviluppo economico, alle politiche del trasporto pubblico. I Dipartimenti sono

attori di primaria importanza nello sviluppo locale e nelle politiche di “aménagement” nei settori della sanità, dell’aiuto sociale, dell’istruzione superiore, dei trasporti scolastici, del turismo e dell’ambiente. Come le regioni, possono sviluppare delle politiche contrattuali pluriennali, di una durata minima di 4 anni, per sostenere la vita locale. Tale complessa strutturazione fa leva sui principi

1. Con la *Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines*, vengono istituite le comunità urbane di Bordeaux, Lille, Lione e Strasburgo, nell’ambito della politica delle “metropoli di equilibrio” lanciata dalla Datar.
2. L’organismo consultivo è composto di 155 membri designati dai consigli municipali dei comuni che ne fanno parte, in carica per 6 anni. La rappresentanza presso il Consiglio è stabilita per ogni comune in ragione della popolazione insediata. Le decisioni sono prese con deliberazioni a maggioranza. Il Consiglio delega parte delle proprie prerogative a una Giunta, formata dal Presidente del *Grand Lyon*, dai 40 vice-presidenti eletti dall’assemblea comunitaria responsabili di specifici settori di attività, e dai presidenti delle 5 commissioni permanenti.
3. La gestione delle zone franche urbane e delle zone di ridinamizzazione urbana, dove non vige la Tpu, è garantita dalla Dgdu e dai servizi municipali nell’ambito della *Politique de la Ville*.
4. L’*Agglomération lyonnaise* ha una popolazione di circa 1.300.000 abitanti su di un’area di 730 kmq, di cui, oltre al *Grand Lyon*, fanno parte le limitrofe “comunità di comuni” del “*Pays d’Ozon*” e dell’Est Lionese, e alcuni comuni isolati.
5. Cfr. Aa.Nv., *Dossier Planification Lyon* (1984) 2010, “*Urbanisme*”, n. 371, mars-avril 2010; *Agence d’Urbanisme pour le développement de l’agglomération lyonnaise, 1960-2010: 50 ans de planification et de prospective*, Lyon 2010.
6. L’*Agence* viene istituita nel 1976 in forma di associazione per iniziativa della CoUrLy, del Dipartimento del Rodano e dello Stato. Suo presidente è un vice-presidente del *Grand Lyon*, il direttore è un alto funzionario nominato dallo Stato e nel consiglio di amministrazione sono presenti dei rappresentanti del Consiglio regionale. Cfr. A.L. Palazzo, *Governance multilivello e intercomunalità nell’agglomerazione lionesa*, “*Urbanistica*”, n. 145, marzo 2011.
7. Da emanazione del potere statale presieduta dal prefetto si trasforma in seguito alle leggi sul decentramento in strumento di concertazione metropolitana nella forma di associazione presieduta da un amministratore locale: essa raccoglie 4 dipartimenti, il *Grand Lyon*, la *Communauté d’agglomération de Saint-Etienne*, la regione e 678 comuni con il compito di attivare schemi strategici di sviluppo, ad esempio per la logistica, e di promuovere dei partenariati in materia di cooperazione delle reti di trasporto dell’area metropolitana.
8. 382 comuni, per 4.460 kmq e 2.260.000 abitanti.
9. 800 comuni per circa 3.000.000 di abitanti.
10. Cfr. in particolare la *Politique Penap (Protection des espaces agricoles et naturels périurbains)* a carico del Dipartimento, varata ai sensi della *Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au Développement des Territoires Ruraux*.

Angelica Fortuzzi Berlino tra gestione e trasformazione

La *Soziale Stadt* come politica di inclusione sociale

Il complesso contesto urbano di Berlino è frutto di una storia difficile.

La divisione della Germania (1949-1990) avrebbe comportato una trasformazione profonda della città operata con criteri diversi: nel settore Ovest, stretto dal Muro, si produsse lo svuotamento di funzioni politiche ed economiche; ad Est, si verificò la trasformazione nella metropoli dominante della Ddr. La riunificazione (1990) ha riportato le funzioni politiche e gli organismi economici nella Berlino capitale che, di fatto, è la più grande metropoli tedesca. Come già sosteneva Georg Simmel, l'eterogeneità e la varietà di una grande città sono un terreno fertile per le innovazioni economiche e culturali¹. Il centro "svuotato" e il degrado dei vecchi quartieri nella zona Est, lascio della politica urbana socialista, rappresentano ora un'opportunità di sviluppo urbano. Sviluppo affrontato con il *Planwerk Innenstadt*², il cui compito di ricucire il centro non è privo di contraddizioni ma è necessario per ridefinire l'immagine della capitale.

La crisi economica e sociale scatenata dalla riunificazione ha imposto e impone tuttora misure adeguate alle nuove complessità³. La "cura" è una strategia di sviluppo urbano integrato orientata ai quartieri svantaggiati che include ambiti sociali, economici, ecologici: *Die Soziale Stadt - Gebiete mit besonderem Entwicklungsbedarf*⁴ (1999). Caratteristica della *Soziale Stadt* è il porsi di fronte alle questioni con uno sguardo molteplice, integrando gli approcci e cercando soluzioni altre con l'attivazione del tessuto sociale su cui si interviene, riportando l'attenzione alla città come opera collettiva, sostenendo un colloquio inclusivo ai vari livelli decisionali, con i diversi portatori d'interesse, ricucendo il "progetto di territorio" alla realtà.

In una ricerca dell'Icei si osserva che più alto è il livello delle capacità sociali e istituzionali, maggiore è la probabilità di successo delle politiche di sviluppo sostenibile, viceversa se il livello è basso, allora la possibilità di fallimento aumenterà⁵.

La *Soziale Stadt* cerca di sviluppare nuove forme di governance superando le barriere tra i diversi dipartimenti, tra attori pubblici e non, tra le amministrazioni e i cittadini⁶. Nei principi si legge l'impegno nel potenziare le capacità sociali e istituzionali attraverso la mobilitazione di tutte le risorse, incluse conoscenze, professionalità, potenzialità finanziarie e la cooperazione interdipartimentale, in tutti i campi e livelli (*Bündelung*), lo sviluppo dell'associazionismo, l'integrazione attiva e la costruzione di reti locali (*Partnerschaft*), le politiche di potenziamento, basate su informazione, formazione e motivazione per attivare azioni pubbliche locali auto-gestite (*Empowerment*).

La collaborazione tra i dipartimenti è uno dei nodi emersi nell'applicazione della strategia: risulta efficace se si costituisce un team interdipartimentale o un ufficio speciale, integrato da attori esterni all'amministrazione e dai politici; tuttavia si verifica soprattutto in occasione di progetti definiti e ciò rappresenta un limite ai fini della politica, poiché la mancanza di cooperazione come *modus operandi* può ridurre la *Soziale Stadt* ad un mero strumento assistenzialista.

La strategia è aperta: lascia spazio ai municipi di valutare e individuare obiettivi e ambiti d'intervento specifici e il focus principale, in relazione alle realtà locali. Sono considerati ambiti chiave l'educazione, l'integrazione degli immigrati e l'economia locale. Il programma *Aktionsräume plus*, ad esempio, si propone di agire sul tema dell'educazione richiedendo un coordinamento tra i distretti. L'organizzazione di un *Quartiersmanagement*,

con un ufficio nel territorio, è l'elemento cardine per lo sviluppo integrato di un quartiere o di un'area. La complessa gestione e intermediazione dei progetti è più efficace, a livello di municipio e territoriale, se condotta da un ufficio estraneo all'amministrazione, con uno staff interdisciplinare e multietnico. Per partecipare alla gestione del territorio, i diversi attori – istituzionali, politici, portatori di interessi economici pubblici e privati, abitanti, associazioni – si inseriscono nelle fasi più appropriate del processo.

L'incontenibile spinta del mercato urbano

Per comprendere appieno le trasformazioni urbane occorre risalire al processo di riunificazione, che ha riaperto il tema della proprietà dei suoli, parte dei quali era stata statalizzata dalla Ddr. L'obiettivo era duplice: restituire i terreni ai privati e ricostituire le comunità. L'effetto fu diverso. Le proprietà restituite alle vittime dell'Olocausto e ai loro eredi, pari al 90%, provocarono una massiccia immissione di immobili nel mercato e un ingente trasferimento di proprietà immobiliari, con due conseguenze decisive in termini di sviluppo urbano. La prima fu il cambiamento della struttura sociale della proprietà, in origine costituita da piccoli proprietari privati, caratterizzata da una eterogeneità funzionale e sociale. I nuovi proprietari sono investitori e compagnie internazionali, interessati ai risparmi fiscali e all'investimento.

La seconda conseguenza fu il varo della legge *Investitionsvorranggesetz*, in base alla quale la restituzione dei terreni non avviene se un grande investitore privato, interessato all'area, propone un piano di investimenti e garantisce un maggiore guadagno all'amministrazione cittadina. I proprietari originali vengono solo indennizzati. Si parla di secondo esproprio. La legge riguarda l'intera Germania. Si creano vaste proprietà acquistate da società nazionali e multinazionali, capaci di investimenti importanti nelle aree centrali e più pregiate di Berlino. Investitori e utenti non coincidono più. La proprietà diventa anonima, orientata al profitto, distante dal territorio. L'aumento degli affitti innesca un processo di gentrificazione ed espulsione delle classi deboli che le autorità locali, con poteri limitati, non riescono a proteggere⁷. A Berlino Est, dal 1989, sono stati ricostruiti nove complessi cinematografici multisala, con 1.600 posti ciascuno che, insieme ai tre

multisala dell'Ovest, offrono quasi la metà dei 60.000 posti totali; i promotori sono soprattutto fondi immobiliari, agenzie d'investimento internazionali ed enti per lo sviluppo regionale. Ciò avvicina Berlino e le città tedesche agli Stati Uniti piuttosto che all'Europa. Come sostiene Hartmut Häußermann, "il capitale immobiliare si propone nel piano regolatore come sviluppatore urbano"⁸ e, con un significato e delle possibilità finora sconosciuti, nelle città tedesco-orientali si percorrono nuove vie, nella direzione di una economizzazione e privatizzazione dello sviluppo cittadino, segnali precursori di uno sviluppo che potrebbe determinare anche la struttura delle città tedesco-occidentali.

La gentrificazione, incoraggiata dalle aspettative speculative, a Berlino si basa sul potenziale di crescita e il suo crescente rilievo.

Uno sguardo al futuro

Se da un lato la gestione della trasformazione urbana è operata dalla difficile mediazione tra cosa pubblica, poteri forti e attori locali, dall'altro la città, come una "cosa viva", pulsa e si trasforma incessantemente là dove il controllo e il mercato sono distanti.

Le reti sociali e inter-culturali diventano fattori vivificanti del sistema urbano: "Le attività temporanee creano un massimo d'intensità con un minimo di sostanza. Infrastrutture, edifici e superfici sgombre esistenti vengono attivate con mezzi locali minimi. La facilità permette ad attori senza capitale di organizzare attivamente la città e i suoi spazi. Le regole di base del capitalismo in questi luoghi non sono valide: quasi senza mezzi finanziari possono essere realizzati esperimenti culturali e urbani che, malgrado ciò, spesso dispiegano un'enorme forza. Essi si allargano nella città come un rizoma, penetrando la città come un intreccio, si annidano nelle nicchie e lacune"⁹.

La cultura, risorsa sempre viva a Berlino, diviene fattore di sviluppo urbano, si innesca negli spazi creando qualità, ed esaurita la forza in un luogo, emerge in un altro. In un contrasto tra spazi controllati e spazi abbandonati, nel vuoto delle zone residuali avviene la trasformazione, con fluidità e mutamento, divengono aree di sperimentazione, "i catalizzatori per la creazione del nuovo", "aperti a ciò che è sconosciuto"¹⁰. Gli usi temporanei rappresentano un momento più o meno breve, di passaggio o di partenza. Il mercato, approfittando di queste "rivitalizza-



Berlino

zioni" spontanee, ne riconquista il controllo e le metabolizza, appropriandosi dei benefici economici.

Alla domanda su chi siano i principali attori dello sviluppo urbano di Berlino, Häußermann risponde che da cinque anni ad oggi, i piccoli investitori internazionali giocano un ruolo preminente nel settore dell'edilizia residenziale e mista, mentre le compagnie multinazionali occupano il segmento produttivo con edifici per uffici e alberghi. Sulla presenza di grandi proprietà immobiliari e il loro peso nella gestione della città, egli afferma che i terreni di proprietà comunale sono stati in prevalenza privatizzati e venduti tramite speciali agenzie, ma rileva le lacune nel coordinamento tra il dipartimento di pianificazione urbana e gli uffici di pianificazione dei distretti¹¹.

Secondo Häußermann, i grandi investitori e i beneficiari della Soziale Stadt rappresentano due opposte polarità sulla scena urbana che bene illustrano la radicalizzazione dei processi in atto. Il nodo del fabbisogno abitativo è nel processo di gentrificazione di molte parti dei vecchi quartieri del centro cittadi-

no, ma la possibilità di fermare o contenere il processo è molto limitata.

Sullo sviluppo urbano Philipp Mühlberg aggiunge che, se da un lato è l'autorità pubblica che lo determina, dall'altro è l'interesse privato che realizza il guadagno, ma lo sviluppo si concretizza solo in presenza dei due attori. Sulla gestione della città, egli afferma che esistono diverse grandi proprietà immobiliari e il settore pubblico spesso sceglie il partner più opportuno con cui fare accordi, cooperando molto con gli investitori privati. La presenza di circa 100.000 appartamenti vuoti segna la differenza tra Berlino e le altre città europee. Per questo motivo, e per non perdere affittuari, le società immobiliari sono costrette a prendersi cura dello sviluppo sociale dei quartieri, cooperando alla *Soziale Stadt*¹². Solo con una governance socialmente equa, prodotto condiviso della collettività, le città potranno essere luoghi di autentica democrazia e di felicità, perché, come sostiene il sociologo Richard Sennett, la vera forza della città è la forza della reciprocità, quella che, come sottolinea Richard Burdett, sconfigge l'estraniamento e il rancore¹³.

1. Cfr. Häußermann H., Kapphan A., *Berlin: from divided into fragmented city*, "The Greek Review of Social Research", 113 (2004), p. 43.
2. Cfr. Welch Guerra M., *Densificare Berlino: elogio del conflitto urbano*, "Urbanistica Informazioni", 205 (2006); Häußermann H., Kapphan A., (2004), p. 50; cfr. <www.stadtentwicklung.berlin.de>.
3. Cfr. Fortuzzi A., *Berlino: rigenerazione ed equità sociale*, "Urbanistica Informazioni", 231 (2010).
4. Cfr. <www.sozialestadt>.
5. Cfr. Evans B. ... [et al.], *Governing Sustainable Cities*, London, 2007, p. 101.
6. Aehnelt R., Häußermann H. [et al.], *Interim Appraisal of the Federal-Länder-Programme 'Districts with special development needs - the Social City'* ('Soziale Stadt'), IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik, 2004, p. 4-9.
7. Häußermann H., Kapphan A., (2004), p. 47-48.
8. Cfr. Oswald P., *Berlino città senza forma*, Roma, 2006, p. 98.
9. Ibidem, p. 83-85.
10. Ibidem, p. 81.
11. *Intervista al prof. Hartmut Häußermann*, Institut für Sozialwissenschaften, Humboldt-Universität zu Berlin, aprile 2011.
12. *Intervista a Philipp Mühlberg*, Dipartimento del Senato per lo Sviluppo Urbano di Berlino, aprile 2011.
13. Cfr. Ermani F., *La città futura - Burdett: facciamo come a Londra'*, "La Repubblica", 14 dicembre 2007, p. 43.

Città e natura, economia e benessere

Sullo sfondo di una crisi che sta investendo le città, mettendo in dubbio la loro ragion d'essere, emergono prospettive di rilancio proprio a partire dalla possibilità di ricucire e riarticolare, su nuove basi, il legame con la campagna e la natura. Gli ambienti naturali e naturaliformi tendono, progressivamente, a divenire luoghi necessari e centrali per: 1) la riproduzione e la diffusione di ecosistemi e risorse animali e vegetali; 2) lo sviluppo di reti di reciprocità e di pratiche orientate allo scambio tra parti materiali e immateriali; 3) l'elaborazione di nuovi paradigmi interpretativi disciplinari, relativi alla sostenibilità economica, ambientale e sociale; 4) la formazione di servizi orientati all'inclusione sociale e all'educazione che la città stenta ad accogliere. Attraverso un'opportuna interpretazione progettuale del rapporto tra componenti urbane e naturali, le città potrebbero tornare ad essere luoghi di produzione di benessere economico e sociale, favorendo nuovi modelli di vita, qualitativamente rilevanti.

L'avanzamento culturale e disciplinare in materia di "governo del territorio", promosso dall'INU in questi ultimi anni, ha di fatto indirizzato l'attenzione sulle armature ambientali intese come elementi costitutivi di nuove forme insediative, tanto alla scala urbana quanto a quella territoriale.

Il ruolo degli ambienti naturali e in parte di quelli naturaliformi, quali la campagna coltivata, nella definizione delle strategie di pianificazione e progettazione della città e del territorio, è in lenta ma progressiva trasformazione. Si è di fronte ad un'inversione di prospettiva, ben presto maturata nella coscienza collettiva, in parte svelata dall'attuale crisi economica, ambientale e sociale.

Finalmente, si avverte che non è possibile intervenire sugli ambienti naturali solamente con mere azioni difensive o, addirittura, compensative rispetto ai processi connessi all'urbanizzazione. Al contrario, s'intuisce che la natura (e, più in generale, lo spazio aperto) debba assumere la dimensione di un effettivo paradigma cognitivo rispetto alle forme urbane e territoriali, anche in funzione economica e sociale, con ricadute progettuali che investono molteplici scale, ordini del piano e del progetto.

L'ampiezza della questione del rapporto fra città e natura e della sua problematicità è stata fino ad ora utilizzata, e soprattutto intesa, come un'argomentazione condivisa ma di ordine superiore che rimandava ad una complessità estranea all'urbanistica, poco pertinente rispetto ai problemi contingenti locali, amministrativi e produttivi, priva di ricadute sulle scelte operative localizzative, attuative e di dettaglio. Principi e nuovi paradigmi che la questione ambientale solleva,

senza le necessarie implicazioni pratiche e operative, di disegno e di gestione, e relegati ad un'altra temporalità, non incidono sulle trasformazioni relativamente rapide dell'urbanizzazione diffusa.

È altresì evidente che una nuova prospettiva della pianificazione, che intenda inscrivere la questione della città e dei territori entro nuovi equilibri naturali, debba prendere le mosse da una situazione data, e dall'inevitabile differente ruolo che hanno assunto e possono assumere "armature" ed "equipaggiamenti" ambientali, all'interno di un orizzonte d'integrazione degli strumenti.

Aree protette, reti ecologiche e campagna coltivata vanno intesi come materiali riferibili a parti di territorio sui quali insiste o potrebbe insistere una strumentazione di governo e di governance, i cui effetti andrebbero monitorati, anche sul piano delle implicazioni in termini di progettazione urbana e territoriale.

In tal senso è opportuno rilevare che gran parte delle vicende che i contributi ivi raccolti descrivono sono accomunate da una certa propensione a concentrare l'attenzione sulla multidimensionalità e sulla transcalarità degli strumenti, in un'ottica sistemica e di cooperazione, tendente a forme di copianificazione, quasi sempre ancora implicita o soltanto auspicata.

Nel caso discusso della Rete Ecologica Regionale della Lombardia, infatti, l'obiettivo della biodiversità è declinato in "servizi ambientali" cui questa dà luogo. Per il suo mantenimento, che si gioca in gran parte in aree non sottoposte a vincolo di tutela, s'individuano "valutazioni di incidenza" delle azioni trasformative e "modalità per l'attuazione", in

raccordo con la programmazione locale e la pianificazione comunale, incorporando “nei provvedimenti autorizzativi una valutazione economica dell’impatto sulla biodiversità derivante dall’utilizzo antropico delle risorse” (Brambilla, Murtula). È proprio negli ambiti sottoposti ad una maggiore pressione da parte delle recenti forme di urbanizzazione, luoghi di “tensione fra ambiente urbano e ambiente rurale” (Biagi, Sargolini), che si propone l’innovazione a livello di piano strutturale (Lucca e Seravezza). In questi casi, i quadri conoscitivi si aprono ad assumere dati qualitativi in una prospettiva interpretativa – e quindi anche strategica – finalizzata a restituire aspetti relazionali e dinamici fra assetti insediativi e rurali di differente formazione; prestando particolare attenzione alle “derive” che caratterizzano il fenomeno del “consumo di suolo”, come causa e conseguenza della duplice dequalificazione della dimensione identitaria di luoghi e paesaggi, e delle reti ambientali (Cinquini). Prevale in tal senso l’attenzione ad individuare - buone - regole per la trasformazione piuttosto che i limiti e i vincoli.

La necessità di un tale atteggiamento risulta particolarmente evidente soprattutto in presenza di contesti fragili e compromessi, nei quali spesso occorre declinare il cattivo uso del suolo in rischio ambientale ed idraulico. Anche in questi casi è preferibile trasformare opzioni relative alle misure di prevenzione in occasioni di progetto, anche di paesaggio (prevalentemente agrario), finalizzate a sostenere una maggiore partecipazione e consapevolezza dei diritti (e doveri) ambientali dei cittadini, che risulta sempre più determinante nella messa in sicurezza dei territori soggetti all’iper-urbanizzazione. In tal senso, rilevante esempio è la cosiddetta “città costiera adriatica” (D’Onofrio).

Aumento dei livelli di rischio geologico e geomorfologico, perdita di valore patrimoniale, declino delle reti di servizi pubblici e collettivi sono gli effetti più evidenti di una crisi che interessa gran parte del territorio italiano. Sono stati esaminati anche i contesti più dinamici, con patrimoni e suolo pubblico rilevanti, ma con risorse finanziarie insufficienti a sostenere, sul piano dei servizi, una qualità diffusa che compensi gli squilibri causati dalla sovrapproduzione edilizia e dalla dispersione insediativa. In alcuni casi, per superare lo stallo, si opta per “riqualificazioni ambientali lowcost”, a mezzo di piantu-

mazioni generalizzate – “riproposizione tecnica del prevedissement alla scala urbana” – (Giuliani), come strategia di valorizzazione di tutte le aree pubbliche a rischio di degrado e in attesa di rifunzionalizzazione. Di strategie contro la crisi, ci racconta anche il contributo dedicato a Detroit (Di Palma), caso emblematico tanto di crisi urbana quanto di innovazione del community planning, in cui si assegna all’agricoltura urbana, ivi inclusa quella spontanea e collettiva, il ruolo centrale nell’attivazione di processi di riqualificazione, rigenerazione e rilancio economico e sociale della città.

In Italia, sembra più pertinente, almeno in questa fase, parlare del ruolo che va assumendo la campagna periurbana (Grittani). Qui entra in gioco l’opportunità di nuove configurazioni urbano-rurale, cui partecipano, in modo rilevante, progetti per una nuova percorribilità, fruibilità e, quindi, rappresentabilità della campagna urbana (Virgilio). La definizione di itinerari, di valenza funzionale o storica (Trusiani), in alcuni casi, diventa il primo passo verso il riconoscimento anche delle trasformazioni che investono l’agricoltura, come “sistema di attività” plurale, costellato da una molteplicità di figure soggettive, “che operano sul territorio (purché) in rapporto con la terra (non necessariamente produttivistico), orientato nondimeno a finalità ambientali” (Adornato).

Entro tale prospettiva di nuovi assetti ecologici e funzionali fra città e campagna, sembra possibile ipotizzare forme economiche, nuove e rinnovate, in cerca di “territori”, caratterizzati e innervati da relazioni strutturali “fra città e natura”. Si tratta, però, di economie più complesse, che hanno bisogno di una differente integrazione territoriale per evolvere in forme compiute, radicate e sostanziali, e con conseguenti ricadute sulla capacità di figurare, sperimentare e praticare una diversa e potenziale qualità di vita, locale e territoriale.

I nuovi confini dell’agricoltura

Francesco Adornato

Non c’è dubbio che si stiano delineando nuovi assetti ecologici tra città e campagna e che, più in generale sia mutato il loro rapporto, non visto più in termini di dipendenza e/o subalterità da parte di quest’ultima.

Da un lato, infatti, come è stato osservato, le città sono divenute «più diversificate tenuto conto dei processi di individualizzazione, di europeizzazione, di globalizzazione che si traducono in termini di vivibilità degli individui» (Le Galès, 2006, 113); dall’altro, sempre più va diffondendosi, senza soluzione di continuità, un territorio agricolo periurbano all’interno del quale «si stanno delineando indizi di nuove ecologie tra territorio e società [in cui le aree agricole] continuano ad essere una campagna attiva e produttiva, che propone forme ed economie del mondo rurale, ma che è anche attraversata dal fermento delle attività innovative e creative che dipendono dalla prossimità urbana [...]» (Mininni, 2006, VIII).

In sostanza, più complessivamente, quei fenomeni simmetrici di attrazione e di spinta che avevano determinato lo spopolamento delle aree rurali, mostrano oggi un’inversione di tendenza, «rendendo le aree rurali attraenti per i ceti urbani e mostrando le aree urbane carenti per alcune risorse legate alla qualità della vita quotidiana» (Di Iacovo, 2003, 9).

Vengono, cioè, valorizzati quegli elementi immateriali che hanno sostanzialmente connotato l’agricoltura nel suo percorso evolutivo, ovvero la diffusione di reti di reciprocità e di mutuo aiuto, valori oscurati dai processi di “modernizzazione”, ma resi oggi più attraenti dal consolidamento delle qualità della vita nelle zone rurali e concretizzabili grazie all’idea ed alle pratiche di multifunzionalità.

In tal senso, l’agricoltura può offrire molto in termini di consolidamento dei percorsi di inclusione sociale nelle campagne, e non solo, attraverso attività di servizi che hanno in primo luogo una componente aziendale (e, quindi, di reddito), ma che, al tempo stesso, contribuiscono a rafforzare i legami tra mondo agricolo e società nel campo dei servizi alla persona, affermando, in tal modo, un nuovo modello di welfare; si pensi, solo per fare alcuni esempi, all’assistenza agli anziani, all’integrazione dei disabili e/o di coloro che scontano pene, alla formazione dei minori, ai servizi di mobilità nelle zone interne

disagiate, alla trasmissione della cultura agricola e rurale attraverso le fattorie didattiche.

Non solo. Sono mutati, peraltro, gli stessi confini da attribuire alla materia agricola, nel senso che «le nozioni di spazio o di mondo rurale vanno ben oltre una semplice delimitazione geografica e si riferiscono a tutto un tessuto economico e sociale comprendente un insieme di attività alquanto diverse [...] quali, appunto, agricoltura artigianata, piccole e medie industrie, commercio, servizi» (Albisinni, 2004, 14).

In questo senso, è già significativo osservare che nei testi comunitari e nazionali il termine agricoltura, in molti casi, oggi, non compare nella sua individualità, ma è spesso sostituito da altre espressioni (come sistemi agroalimentari, sviluppo rurale o, ancor più recentemente, nel quadro finanziario della programmazione comunitaria 2007/2013, sviluppo compatibile), «così evidenziando l'affermarsi di una visione più generale che si espande in più direzioni: verso lo sviluppo produttivo integrato, la qualità e la sicurezza del consumatore, la gestione del territorio e dell'ambiente» (Desideri, 2004, 114).

Si tratterebbe, in sostanza, non tanto di un problema di incertezza sul confine della materia "agricoltura", ma se abbia senso cercare ancora dei confini o, perlomeno, negli stessi termini del passato (Desideri, 2004).

A dire il vero, il legislatore comunitario (la cui normativa si impone su quella interna) ha già da tempo riconosciuto sia modelli agricoli differenziati, ovvero, un'agricoltura plurale che figure "agricole" non esclusivamente imprenditoriali. Basti pensare all'art. 39 del Trattato di Roma (oggi interamente confermato dal Trattato di Lisbona) e dai regolamenti n. 1782/2003 e n.1698/2005. Ne consegue, a nostro modo di vedere, che all'idea dell'imprenditore agricolo quale referente, se non esclusivo, centrale, delle politiche agricole va accompagnandosi quella di un "sistema di attività", che fa riferimento, cioè, a quei soggetti i quali, indipendentemente dall'individuazione giuridica, operano sul territorio (purché) in rapporto (non necessariamente produttivistico) con la terra, orientato nondimeno a finalità ambientali.

Insomma, si sono ormai affermati sia un'agricoltura plurale che una pluralizzazione delle figure soggettive, i cui effetti giuridici si riverberano direttamente sulle problematiche poste dalla Rivista. Ovvero: può l'agricoltura contribuire a ridisegnare un nuovo assetto urbano, rinaturalizzando la città? Può l'agricoltura contribuire a rafforzare i nuovi indizi ecologici lungo l'asse città campagna? Può l'agricoltura contribuire a

ridisegnare un nuovo welfare ed a rendere ancora più stringente la coesione sociale? E con quali strumenti?

La dimensione urbana è spesso connotata dal Junkspace, ovvero, secondo la definizione di Rem Koolhaas, "un territorio di visione compromessa, di aspettative limitate, di serietà ridotta [...], in cui non c'è forma, solo proliferazione [...]. Nel Junkspace –continua Koolhaas– non vi sono che sottosistemi, senza megastutture, particelle orfane in cerca di una cornice o un ordine" (Koolhaas, 2006, 63 ss).

Più in particolare, rispetto alla configurazione "generalista" di Koolhaas, ci sembra ancor più opportuno e puntuale, nel nostro caso, fare riferimento alle aree dimesse, all'incolto, a quegli spazi, insomma, che Gilles Clément denomina friche (Clément, 2005), luoghi privi di uno statuto e di un orizzonte ben definiti.

Su questo terreno ed in questo contesto potrebbe, dovrebbe intervenire la "nuova" agricoltura, quella, cioè, della configurazione plurale tanto delle attività che dei soggetti che oggi la connotano e la esprimono in modo differente ed all'altezza dei tempi, attraverso un ruolo più fortemente evidenziato di possessori, detentori, (enti) gestori, associazioni a scopo agro ambientale, ecc.

In tal senso, il recupero degli "orti urbani", per fare un esempio, si inserisce in un più ampio movimento di "rinaturalizzazione" della città, ricostruendo un tessuto connettivo che valorizza ed implementa il ruolo del paesaggio: paesaggio come cornice, ma anche come volano; come risorsa, ma anche come specchio. Il paesaggio come spazio immaginario e luogo reale in cui riconoscersi ed attraverso il quale essere riconosciuti, recuperando in esso gli aspetti più illuminanti del passato e costruendo con esso nuove possibilità per il futuro per le comunità, urbane e rurali.

Ancor più significativo, e da diversi punti di vista, si presenta il recupero di (vasti) spazi di territori agricoli periurbani, spazi paesaggistici, spesso abbandonati, 'vuoti', in attesa di essere 'riempiti' da immobili o da infrastrutture viarie, ma che stanno delineando nuove tracce di ecologia umana tra territorio e società, presentando una proposta inedita di sostenibilità e di nuove forme di spazialità su cui lo studioso del diritto agrario non può non interrogarsi ed operare con gli strumenti a sua disposizione; del resto, il giurista deve limitarsi ad interpretare o non deve forse innovare?

In questi casi, l'agricoltura può svolgere una funzione complessivamente antidisgregativa,

contribuendo a far superare la divaricazione tra urbano e rurale ed a ricostruire la coerenza funzionale, simbolica ed estetica del territorio.

Dal punto di vista strettamente giuridico, il processo di rinaturalizzazione urbana può servirsi di più recenti strumenti negoziali, quali i contratti di promozione del territorio e/o le convenzioni con le pubbliche amministrazioni, in cui le figure della pluralità agricola assumono l'impegno di operare al fine di assicurare la tutela delle risorse naturali, della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio agrario e forestale.

Potrebbe venire dal recupero di questo "terzo paesaggio" (Clément, 2006), innanzitutto, un contributo per una nuova e più "accogliente" dimensione urbana, in direzione di un'identità collettiva armoniosa nel rapporto tra uomo e spazio, a fronte di un'odierna identità approssimativa, se non disgregata. Il recupero degli "orti urbani" consente, inoltre, anche una possibilità produttiva, poiché può dare luogo, da un lato, ad attività di ricerca finalizzata e, dall'altro, ad attività produttiva che può impegnare gruppi di giovani e singoli cittadini, oltre che strutture di volontariato.

Gli stessi spazi verdi propriamente individuabili (giardini e parchi, ad. es.) possono essere affidati in cura dalle pubbliche Amministrazioni ad agricoltori, giovani in particolare, singoli o associati, oppure ad altre figure, come i botanici, oppure ancora a categorie svantaggiate e/o più fragili (portatori di handicap, detenuti da recuperare, anziani...), rafforzando in tal modo la funzione sociale di questi luoghi.

Nel caso delle aree agricole periurbane, analogamente, possono essere avviate formule negoziali, come quella del patto territoriale (ma la "forma" negoziale, di regola, è libera), attraverso cui avviare rapporti e percorsi di collaborazione con la città e con le amministrazioni a diverso titolo competenti, sperimentando, in tal modo, nuove alleanze economiche, sociali e culturali non solo tra ceti, ma, più complessivamente, tra territori. Vale la pena di ricordare, a tale proposito, che in alcune aree del Paese si è avviato un nuovo fenomeno economico-giuridico, quello dei "Gruppi di acquisto terreni" – Gat –, che muove in direzione del superamento delle asimmetrie tra città e campagna.

Il primo Gat, si è appena costituito nel mantovano, sotto forma di società agricola a responsabilità limitata il 29 novembre del 2009, con l'obiettivo di avvicinare l'agricoltura ad una platea urbana, di impegnare le proprie risorse finanziarie in un'attività economica solidale e

sostenibile, di rispettare l'ambiente e i lavoratori, di evitare le intermediazioni commerciali, di far fruttare il risparmio, di tutelare il territorio, di sostenere le tipicità. Dal punto di vista operativo, la società è guidata da un agricoltore professionista, ma i soci, espressione dei ceti urbani, possono sia partecipare ai lavori, che comprare direttamente i prodotti del fondo. Questa formula, che ha già avuto successive emulazioni, configura una nuova modalità anche giuridica del fare agricoltura, con una flessibilità che posiziona in modo più avanzato il rapporto città/campagna, creando una più stretta liason sociale e culturale tra ceti ed intensificando i contenuti della solidarietà, oltre a delineare un diverso modo di organizzare la qualità della propria vita. In conclusione, non può non osservarsi come la ricomposizione delle asimmetrie tra città e campagna passi proprio attraverso un'idea progettuale in grado di rispondere ai nostri bisogni reali, alle nostre risorse, alle emozioni del nostro immaginario, individuale e collettivo ed in grado, pertanto, di mobilitare energie, sollevare entusiasmi, suscitare partecipazione. Riprendendo nelle nostre mani il nostro futuro, proprio a partire dal recupero del valore del territorio e del suo paesaggio.

Riferimenti

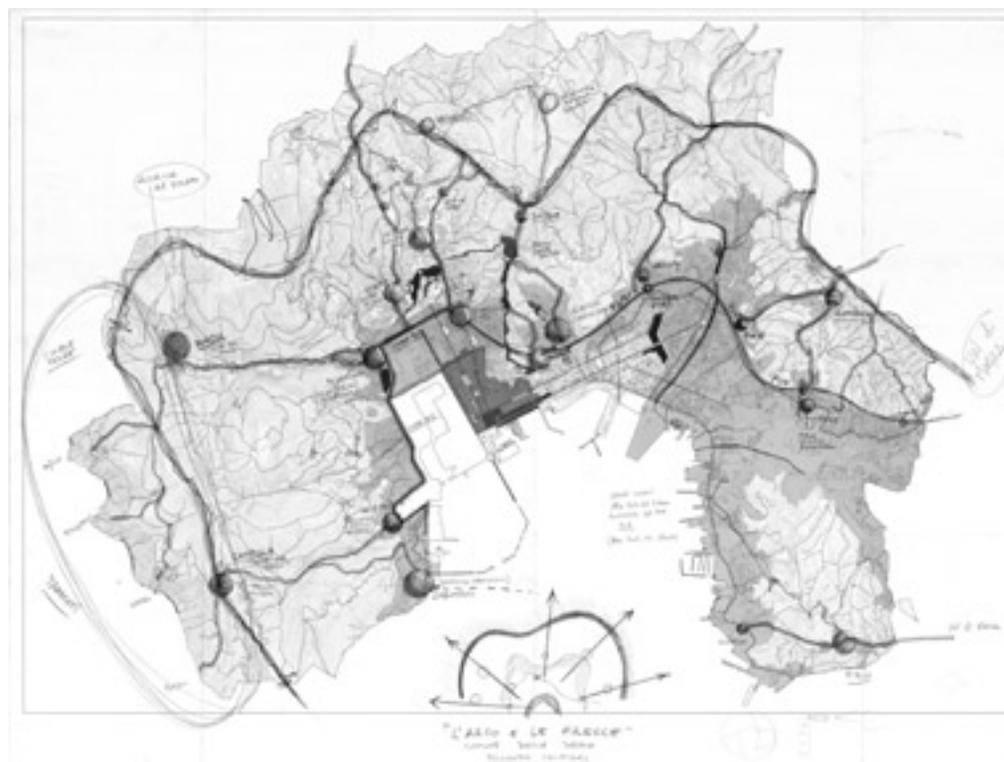
- Albisinni F. (2004), *Diritto agrario territoriale*, Tellus, Roma.
- Adornato F. (1998), *Evoluzione dell'intervento pubblico in agricoltura e contrattazione programmata*, Milano. Sui profili contrattuali nelle politiche di sviluppo locale, cfr. F. Adornato (a cura di), *Sviluppo locale e contrattazione programmata*, Milano, 2005, 7 ss.
- Bruno F. (2001), *Le convenzioni tra p.a. e imprenditore agricolo per la gestione del territorio e la tutela dell'ambiente*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, fasc. 9-10, pp. 588-598.
- Clément, G. (2005), *Manifesto del Terzo paesaggio*, a cura di F. De Pieri, Quodlibet, Macerata, 2005.
- Desideri C. (2004), *Oltre l'agricoltura: nuovi segnali dalle Regioni*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, pp. 113-128.
- Di Iacovo F. (2003), *Il dibattito sulle aree rurali e sull'evoluzione delle reti di protezione*, in *Lo sviluppo sociale nelle aree rurali*, a cura di F. Di Iacovo, Franco Angeli, Milano.
- Le Galès P. (2006), *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, Il Mulino, Bologna.
- Mininni M. (2006), *Abitare il territorio e costruire paesaggi*, prefazione a P. Donadieu, Campagna urbana. Una nuova proposta di paesaggio della città, Donzelli, Roma, VIII.
- Koolhaas, R. (2006), *Junkspace*, Quodlibet, Macerata.

Un progetto per i sentieri della campagna urbana

Daniele Virgilio

Percorrere è il primo atto nella costruzione dello spazio antropico: la genesi delle strutture territoriali è identificata nello spostamento di individui e gruppi, cui successivamente si aggiungono insediamento e produzione¹. Il camminare porta con sé il valore simbolico dell'"abitare il mondo"², ed è il modo più diretto di sperimentarne la corporeità e l'intima sacralità. Nel sentiero possiamo infatti riconoscere un teatro dello spazio, ma anche un teatro spirituale, il modo di vivere, ricalcando le orme dei predecessori³, la nostra appartenenza al territorio. Il percorso,

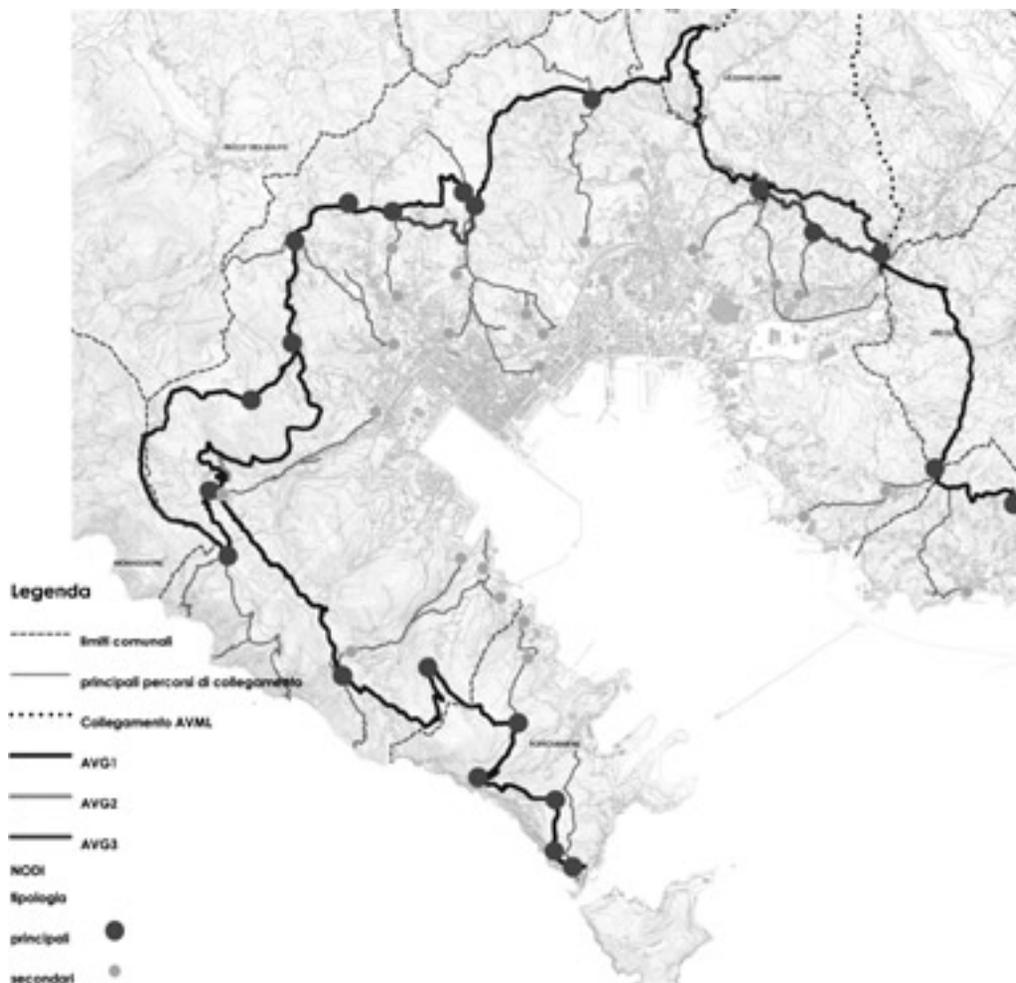
e la profondità di significati riconoscibili nella rete delle percorrenze pedonali siano qualità determinanti nel definirne il ruolo progettuale e strategico nella rigenerazione dei territori periurbani: che sia quindi possibile attivare processi di riterritorializzazione negli spazi della dispersione urbana a partire dal camminare. Gli spazi aperti attorno e ai margini della città contemporanea sono il riflesso di una riduzione del territorio a supporto delle leggi di crescita economica⁶, il risultato di un processo pluridecennale di dissipazione nel quale convivono diverse temporalità ravvicinate, oggetti e spazialità giustapposti e non interagenti. All'ordine costruito gradualmente nel corso della secolare civilizzazione agraria si sono sovrapposti in misura sempre più rapida fenomeni spaziali



"Carta di lavoro" per il progetto "L'Arco e le frecce"

in quanto arteria, è in sé manifestazione della relazione profonda tra l'uomo e la terra⁴, e la possibilità di percorrere a piedi è significativa espressione dell'esercizio libero delle funzioni democratiche tipiche dello spazio pubblico⁵. Nel percorso si sovrappongono e stratificano, dunque, molteplici funzioni e significati. Il sentiero, prima di essere oggetto, è fattore generativo, sintesi complessa e profonda di relazioni vitali di lungo periodo, campo entro cui è possibile abitare il territorio come bene comune esercitando una libertà individuale e collettiva. L'ipotesi presa a riferimento nello sviluppo di questa esperienza è dunque che la ricchezza di funzioni

indipendenti, sempre più afasici e sempre meno decifrabili e riconducibili ad alcuna idea di organizzazione, manifesta o latente⁷. Il contraccolpo di questo processo è evidente nell'abbandono delle terre e nella frammentaria permanenza, in forme sempre più disgregate, degli spazi un tempo continui delle colture. La dispersione insediativa, sia nelle sue forme edilizie che nelle aree libere, è il risultato di una crescita pianificata secondo una visione urbanocentrica, in cui il piano – in particolare a livello comunale – è e tende a rimanere essenzialmente strumento di definizione di insediamenti, servizi e infrastrutture. L'intenzionale disattenzione verso le



Il tracciato dell'Alta Via del Golfo, connessione territoriale

“zone agricole”, non di rado disciplinate come aree urbane a bassa densità, come vuoto attorno alla città, come spazio in attesa, ha determinato lo sviluppo di insediamenti casuali e svincolati da relazioni locali. Le occupazioni residenziali periurbane vivono tra le rovine del paesaggio rurale, riutilizzato sporadicamente come pretesto e sfondo delle nuove, pervasive ed evanescenti, modalità di insediamento della “campagna urbanizzata”. È il paesaggio di una deterritorializzazione democratica, costruita dal basso, di un quotidiano distante dalle relazioni vicinali e sempre più aderente a stili di vita ubiquitari⁸, progressivamente svuotato dei significati di un “abitare” radicato e localmente autocosciente. Il territorio aperto, un tempo percepibile come intero, si dissolve in una fenomenologia discreta ed eterogenea di occupazioni, cancellazioni, abbandoni, resistenze. Un mosaico di diverse sfumature di verde: colture in uso, colture in abbandono, aree ormai rinaturalizzate, aree naturali, nei confronti delle quali non sempre il piano comunale si fa carico di dare rappresentazione, ancora più raramente di trovare una normativa adeguata a rendere conto dei processi da

esse rappresentati e ad affrontarli in quanto temi strategici per la rigenerazione del territorio. Solo la crescente pervasività del rischio riporta improvvisamente il problema all’attenzione delle pratiche di pianificazione⁹. Dalla consapevolezza di questo scenario ha preso le mosse il Progetto Sentieri sviluppato dal Comune della Spezia, con lo scopo di attivare un processo di rigenerazione territoriale a partire dal recupero dei percorsi storici della collina. Il progetto, che nasce dalle attività sviluppate nell’ambito dell’Agenda 21 locale e del Piano Strategico¹⁰, come dall’obiettivo di dare coerente attuazione alle indicazioni del Piano Urbanistico Comunale, viene chiamato “L’arco e le frecce” dalla forma ideogrammatica dei tracciati principali delle percorrenze storiche: l’“arco”, identificato nel percorso di crinale dall’andamento curvilineo che abbraccia le colline del Golfo della Spezia (Alta Via del Golfo), le “frecce” nei percorsi verticali di risalita che collegano la città con la collina e con i territori contermini. Il progetto viene articolato su tre livelli: il recupero della struttura fisica dei percorsi e della loro fruibilità, la costruzione di un quadro di conoscenze diffuso e partecipato, la pianifi-

cazione della rete dei percorsi in termini di tutela e sviluppo. Il primo livello interpreta il recupero dell’arco e delle frecce come riattivazione di una continuità pedonale tra diverse situazioni territoriali: longitudinalmente, l’arco, oggi interrotto per fenomeni di abbandono e dissesto, ripristina una continuità tra il territorio collinare comunale e il sistema dei parchi limitrofi, a levante con il Parco di Montemarcello-Magra, a ponente con quelli delle Cinque Terre e di Portovenere. Si intende restituire all’Alta Via del Golfo, in questo modo, il ruolo di dorsale territoriale e di connessione tra i diversi insediamenti storici della collina da essa attraversati, interpretandoli come altrettanti capisaldi di una potenziale rete di fruizione turistica. Trasversalmente, le frecce ricostruiscono il legame, interrotto dall’abbandono e dall’incuria, tra le aree urbane del centro e della periferia con il territorio collinare, nell’obiettivo di restituire una permeabilità alla percorrenza pedonale tra “città” e “campagna”, e di attribuire un diverso ruolo posizionale alle periferie quali nuove porte di accesso alla rete delle connessioni di valore paesistico-ambientale. Il secondo livello, attraverso la graduale realizzazione, con il coinvolgimento dei cittadini e la collaborazione di volontari, di un GIS dedicato alla sentieristica e di un sito web ad esso correlato (<http://sentieri.spezianet.it/>), mira a costruire un sistema di conoscenze locali sui valori naturalistici e storico-architettonici e sulle criticità e il degrado della rete dei sentieri, integrando sapere tecnico e sapere locale. Il “GIS partecipato” che progressivamente ne risulta, nato dall’accompagnamento di gruppi di volontari nella restituzione, per mezzo di schedatura, di informazioni sui percorsi, diventa uno strumento di conoscenza, di coinvolgimento, di attivazione collettiva e di stimolo all’azione pubblica sul tema dei sentieri e della rigenerazione della campagna urbana, permettendo di restituire – oltre ad un monitoraggio permanente - un quadro dettagliato e “sentito” dello stato delle cose: stabilendo, in prospettiva, le basi per la diffusione e l’accrescimento di una “cittadinanza geografica”. Il terzo livello, quello della pianificazione, interpella l’aggiornamento degli strumenti nell’ambito della tutela della rete dei percorsi e dello sviluppo di nuove attività legate alla fruizione turistica diffusa connessa con il recupero di attività agricole e la manutenzione del territorio. Il Piano Urbanistico Co-

munale interpreta i percorsi storici come oggetto di tutela paesistica ma anche come fattori di sviluppo di attività di turismo sostenibile. Lungo i tracciati di risalita dalla città alla collina e lungo la dorsale collinare vengono infatti consentiti ampliamenti di edificato esistente a fini turistici e di servizio associati ad attività agricole, di cura del paesaggio agrario e di manutenzione degli stessi percorsi storici, integrando l'obiettivo della costituzione di una rete di ricettività distribuita con quello di una responsabilizzazione rispetto al bene comune territoriale, con l'assunzione di un comportamento abitativo e produttivo in grado di diffondere sul territorio azioni di cura. Al PUC viene associato un nuovo strumento atipico, il "Piano del paesaggio urbano", che nasce insieme come regolamento del paesaggio locale e come quadro di riferimento per progetti di sviluppo locale sostenibile. In esso vengono introdotte norme di tutela della rete dei sentieri, progressivamente aggiornata e dettagliata grazie al contributo del quadro conoscitivo costruito con i volontari, ma anche regole vincolanti per l'amministrazione nell'assunzione di decisioni e provvedimenti al fine di favorire la partecipazione all'uso sociale delle aree libere di proprietà pubblica, riconoscendo soprattutto agli spazi aperti abbandonati e privi di destinazione un significativo potenziale per l'iniziativa collettiva in ambito ricreativo, sportivo, didattico e culturale, per lo sviluppo di nuove attività agricole e di orti urbani. La ricchezza di funzioni e significati dei sentieri si declina in un modello progettuale articolato: dal miglioramento della fruizione turistica, a quello della pedonalità urbana nei collegamenti quotidiani tra città e collina, dell'accessibilità a scopo agricolo e di presidio del territorio. Il progetto sentieri si propone dunque come forma di progetto incrementale, basato su principi di gradualità e di coinvolgimento per il recupero della struttura fisica del territorio, per l'accrescimento collettivo della coscienza di luogo, per lo sviluppo di nuove attività produttive sostenibili, a partire dal "camminare".

1. Gianfranco Caniggia, Gian Luigi Maffei, *Composizione architettonica e tipologia edilizia 1. Lettura dell'edilizia di base*, Venezia, Marsilio, 1982
2. Francesco Careri, *Walkscapes. Camminare come pratica estetica*, Torino, Einaudi, 2006
3. Rebecca Solnit, *Storia del camminare*, Milano, Bruno Mondadori, 2005
4. Tsunesaburo Makiguchi, *A Geography of Human Life*, San Francisco, Caddo Gap Press, 2002
5. Franco La Cecla, prefazione a Rebecca Solnit, op.cit.
6. Alberto Magnaghi (a cura), *Rappresentare i luoghi. Metodi e tecniche*, Firenze, Alinea, 2001
7. Arturo Lanzani, *Tra due rive, alla difficile ricerca di una terra di mezzo*, in *Urbanistica* n.137, 2008
8. Mariavaleria Mininni, *Una cultura per il paesaggio*, in *Urbanistica* n.137, 2008
9. Mariolina Besio, *Dalla carta del rischio al piano integrato della sostenibilità territoriale*, in *Urbanistica*, n. 117, 2001
10. David Matless, *Forms of knowledge and forms of belonging: regional survey and geographical citizenship*, in Volker M. Welter, James Lawson (ed.), *The City after Patrick Geddes*, Bern, Peter Lang, 2000

Riferimenti

- Nell'ambito del percorso di Agenda 21 locale, avviato nel 2000, è stato sviluppato un Forum per l'ambiente che ha definito, con il contributo del Laboratorio Territoriale di Educazione Ambientale del comune, un progetto per la riqualificazione dei sentieri; il progetto è stato incluso nel Piano Strategico della Spezia (avviato nel 1999) come premessa per la costituzione di un "Parco dell'Arco Collinare".
- Il Piano Urbanistico Comunale della Spezia è stato adottato nel 2000 ed è entrato in vigore nel 2003 (Consulenti generali: Luciano Pontuale e Federico Oliva)
- Il progetto di valorizzazione dell'Alta Via del Golfo della Spezia è inserito nell'ambito dei finanziamenti relativi ai fondi PAR/FAS 2007-2013, Linea di Azione B2 "Tutela e valorizzazione risorse ambientali e culturali" – Progetto integrato sistema parchi e Alta Via dei Monti Liguri – Regione Liguria. Il progetto, di cui il Comune della Spezia è capofila, è supportato da un Protocollo di Intesa stipulato con il Parco Nazionale delle Cinque Terre, il Parco Regionale Montemarcello Magra e il Parco Naturale Regionale di Portovenere.
- Una normativa specifica è stata introdotta con una variante adottata con del. C.C. n.29 del 5/12/2005 e approvata con del. C.C. n. 21 del 21/9/2006
- Adottato con del. CC. n.13 del 27/4/2009

Riqualificazione lowcost

Massimo Giuliani

Uno degli aspetti peculiari della crisi economica che stiamo attraversando è che la sua evoluzione sembra destinata a cambiare gli equilibri e le dinamiche di sviluppo.

Nessuno sa esattamente quale sarà l'entità dei cambiamenti ma tutti gli analisti sembrano concordare sul fatto che gli effetti non riguardano solo le quantità in gioco ma, in una certa misura, anche le regole del gioco.

Si apre quindi una fase dove le strategie consolidate sembrano per ora non funzionare più e non c'è nessuna sicurezza che tornino a funzionare in futuro.

Nella situazione lombarda la strategia progettuale che dimostra più criticità è quella relativa alle grandi aree di trasformazione che nei dieci anni trascorsi hanno costituito lo scheletro dei piani comunali ed hanno fornito il flusso finanziario necessario per sostenere i costi della città pubblica.

I piani attuativi di grandi dimensioni sono stati ovviamente rinviati a tempi migliori ma in molti casi questo significa una condanna a morte perché la loro impostazione è oggi superata sia per le scelte immobiliari ma forse anche per il loro modo di interpretare la riqualificazione urbana.

La sovrapproduzione edilizia che si registra in tutti i centri urbani, del resto, non sembra dovuta solo ed esclusivamente alla situazione congiunturale ma anche allo scollamento tra offerta e reali necessità degli utenti finali.

Bisogna inoltre constatare che la crisi finanziaria degli enti locali sta determinando una crisi sempre più severa del welfare, per cui il dibattito sui piani rischia di ridursi sempre più ad una questione che si risolve in una pura contrattazione economica tra rendita e pubblica amministrazione rendendo quindi sempre meno credibile qualsiasi proposta di rilancio del sistema urbano.

In una fase così caotica la sperimentazione di nuovi approcci al problema dello sviluppo urbano, in fin dei conti, è meno rischiosa che in passato e la disponibilità a farlo, a partire dagli aspetti ambientali, sta guadagnando terreno in misura proporzionale alle crescenti difficoltà della rendita di assicurare un contributo al mantenimento della città pubblica. Un esempio di un processo di Piano che va in questa direzione è quello del Comune di Busto Arsizio nel quale l'Amministrazione Comunale

ha deciso di rimettere in gioco tutto il sistema delle aree pubbliche per generare sviluppo attraverso la riqualificazione urbana. La città, che ha una popolazione di 80.000 abitanti, è collocata a nord-ovest di Milano lungo l'asse del Sempione. La vicinanza dell'aeroporto di Malpensa ha aumentato negli ultimi 10 anni la sua dotazione infrastrutturale dando l'avvio anche a progetti di riqualificazione urbana che però in questi ultimi anni sono stati sospesi in parte per la crisi, in parte per le incertezze che riguardano l'assetto strategico che assumerà l'aeroporto. La città di Busto dispone di un sistema dei servizi ben strutturato ed è inoltre provvista di un notevole patrimonio di aree pubbliche che il Comune ha accumulato nel corso degli ultimi 15 anni attraverso un uso molto avanzato della perequazione. Si tratta di un numero considerevole di terreni, diversi per dimensione e localizzazione urbana alcuni dei quali dotati di propri diritti volumetrici. Una buona notizia per coloro che si occupano di perequazione, perché dimostra che portando avanti con determinazione questa politica è possibile, in un numero contenuto di anni, aumentare considerevolmente il patrimonio pubblico trovando comunque un ragionevole punto di equilibrio con la rendita. Una for-

scelta, già fatta da moltissime amministrazioni, di alienare la parte non ancora utilizzata del patrimonio.

Il blocco degli interventi strategici e la "crisi di abbondanza" del patrimonio pubblico hanno reso impellente l'individuazione di una strategia alternativa che dia comunque una prospettiva di sviluppo della città.

La soluzione che è stata individuata e che nei prossimi mesi dovrebbe essere sviluppata nel Piano di Governo del Territorio (Pgt) è quella di trasformare questa evidente criticità in un'opportunità: promuovere attraverso le aree pubbliche inutilizzate una riqualificazione diffusa della città come motore del rilancio dei grandi interventi, che pure rappresentano un elemento strategico che la città vuole perseguire.

Infatti i grandi interventi immobiliari hanno costi iniziali certi ed altissimi ed utili incerti perché molto differiti nel tempo e quindi ostaggio delle severe fluttuazioni del mercato immobiliare. È invece ragionevole pensare di rilanciare il processo di sviluppo stimolando interventi diffusi, magari portati avanti da nuovi soggetti economici che fino ad ora sono stati bloccati dagli alti valori della rendita.

L'idea di fondo, contenuta nel primo Docu-

- bandi per l'assegnazione di aree per la realizzazione di centri sportivi;

- bandi per la realizzazione di nuovi format commerciali nei quartieri periferici che contribuiscano alla creazione di nuove centralità. Alcune aree che hanno le opportune caratteristiche possono infine essere utilizzate per promuovere concretamente l'unica politica veramente innovativa prevista a suo tempo dal Piano Casa che garantiva incentivi volumetrici nel caso di demolizione di edifici particolarmente inefficienti dal punto di vista energetico.

Partendo dalla constatazione che questa opportunità non è mai stata utilizzata per una serie di difficoltà operative, è possibile prevedere la possibilità di una permuta dell'area sulla quale sorge l'edificio da ristrutturare, con aree pubbliche di dimensioni simili.

La permuta potrà avere luogo concretamente solo a conclusione della fase di costruzione del nuovo edificio, garantendo in questo modo la continuità delle attività in essere, ed evitando i possibili problemi derivanti dall'aumento della volumetria nel sito originario; da un punto di vista dell'interesse pubblico il risultato principale è quello di conseguire una diminuzione delle emissioni senza ridurre il



Luca Bisogni – Valutazione Ambientale Strategica: Rapporto Ambientale Preliminare del Comune di Segrate (MI)- Febbraio 2010

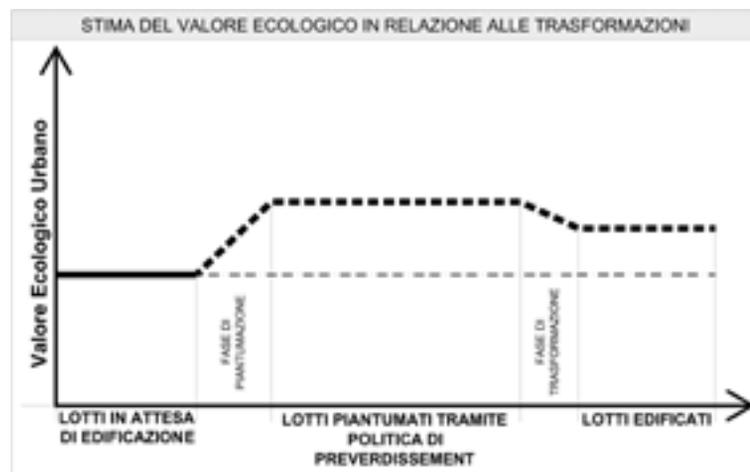
te criticità per l'ente pubblico perché le aree sono spesso di piccole dimensioni, disseminate a macchia di leopardo e generano costi di manutenzione essendo allo stesso tempo fonte di degrado.

Poiché la situazione finanziaria del Comune non consente le strategie relative alla città pubblica che erano state pensate nel Piano allora formulato, si sta arrivando ad un punto critico oltre al quale, la mancanza di una progettualità alternativa può portare alla

mento Preliminare approvato in Consiglio*, è quella di mettere in campo in modo dinamico tutto il patrimonio di aree pubbliche non ancora utilizzate per produrre effetti rapidi di riqualificazione su parti estese del tessuto urbano.

Si ipotizza l'impiego provvisorio di tutte le aree pubbliche non utilizzate realizzando una piantumazione generalizzata.

Per le aree che sono già dotate di diritti volumetrici, è possibile prevedere:



Luca Bisogni – "Politiche integrate per risparmiare e riqualificare" all'interno del seminario "La sfida per lo sviluppo nella crisi globale - Strumenti per la città sostenibile" del 31/03/2011 - Busto Arsizio (VA).

patrimonio comunale. Come penso emerga anche da questa breve descrizione, lo scopo del progetto non è quello di sostituirsi al mercato ma di contrastare la crisi ed i processi di decadenza urbana producendo innanzitutto una diffusa riqualificazione del sistema urbano e fornendo incentivi a soggetti che vogliano investire nel welfare od operare nel recupero del patrimonio edilizio esistente.

La scelta di partire con un intervento di piantumazione generalizzata ha l'obietti-

vo di valorizzare l'immagine della città e la qualità percepita, nonché di migliorare le condizioni ambientali producendo al contempo un risparmio nelle spese di gestione dell'amministrazione.

È evidente come il progetto relativo alla piantumazione generalizzata sia, di fatto, la riproposizione della tecnica del preverdissement a scala urbana. Nonostante la relativa facilità di attuazione, questa metodologia è sempre stata inibita dalla velocità con cui avvenivano i processi di urbanizzazione e da un certo fastidio che, da sempre, gli operatori immobiliari provano nei confronti della programmazione. Ora che le trasformazioni sono più lente è probabile che si aprano nuove possibilità di utilizzo di questa metodologia di intervento.

Mi interessa quindi proporre alcune riflessioni sulla efficienza di questa politica, sui suoi risultati a breve ed a medio termine in relazione alle performance ambientali e sulla sua applicabilità in altri contesti.

Poiché molti degli interventi previsti hanno carattere provvisorio, è utile sottolineare che per attuare questo progetto non è necessario un piano del verde a scala urbana che richiederebbe anni di programmazione/discussione ed ingenti risorse. È sufficiente piantumare le aree con essenze poco costose come avviene nelle piantagioni agricole, poiché l'obiettivo principale è eliminare tutte le zone di degrado e utilizzare tutti gli spazi possibili per migliorare le performance ecologiche del sistema urbano.

Per molte aree probabilmente è sufficiente la tecnica di piantumazione utilizzata per le biomasse che è economica, prevede una piantagione molto fitta che evita i problemi di manutenzione ed è per sua natura reversibile.

Per alcuni ambiti prossimi alla campagna si potrebbe addirittura ipotizzare un riutilizzo agricolo con i contenuti, già sperimentati in molti contesti, dell'agricoltura periurbana.

Avendo a disposizione una certa quantità di aree si può convenire che questa politica, da sola, è in grado di migliorare rapidamente le performance del sistema ambientale sotto molti punti di vista. Infatti la contemporanea sistemazione a verde di molte aree:

- consente di eliminare tutte le aree di degrado che sono fonte di problemi di varia natura e generano costi;
- permette di contrastare efficacemente le emissioni in atmosfera con un aumento della produzione di ossigeno;
- contribuisce ad assorbire le polveri;

- migliora il microclima nella stagione estiva contribuendo ad abbassare le temperature;

- la disponibilità di numerose aree può favorire il recupero generalizzato delle acque piovane contribuendo al raggiungimento dell'invarianza idrogeologica, diminuendo così i costi di depurazione e la necessità di sovradimensionamento delle fognature.

Poiché questi interventi di valenza ambientale avvengono attraverso la realizzazione di aree boscate si può facilmente sostenere che la valenza ecologica sia accompagnata da un considerevole miglioramento dell'assetto paesistico e che ciò produca un miglioramento della qualità complessiva del sistema urbano, generando progressivamente retroazioni positive e utili anche per innescare nuove forme di sviluppo.

Sembra infine evidente che la capacità della pubblica amministrazione di gestire anche gli spazi urbani irrisolti in maniera dinamica può determinare un nuovo approccio al tema dell'utilizzo delle aree di trasformazione nei lunghi intervalli di tempo che spesso intercorrono tra l'approvazione dei piani e la realizzazione dei progetti.

Un'analisi svolta per la redazione del Rapporto Ambientale del Piano di Governo del Territorio di Segrate, in cui è stata applicata la politica del preverdissement per tutte le aree di trasformazione, dimostra inoltre che l'effetto di miglioramento ambientale è notevole nel breve periodo e che si mantiene alto anche dopo la realizzazione degli interventi edilizi proprio in funzione della precocità con cui è stata realizzata la sistemazione ambientale. Nello schema della figura 1 è riportato il grafico della variazione delle unità ambientali in un'area oggetto di trasformazione e nella figura 2 una stima complessiva della variazione del valore ecologico complessivo del processo.

Poiché queste analisi sono state svolte per aree che saranno oggetto di trasformazione edilizia possiamo convenire che la stessa politica applicata su ambiti che rimarranno per molti anni a verde possa produrre un consistente aumento del valore ecologico complessivo del sistema urbano.

*Il Documento propedeutico di indirizzo alla progettazione e alla redazione del Piano di Governo del Territorio Lr 12/05 è stato redatto da Massimo Giuliani, Luca Bertagnon, Emilio Cremona, Luigi Moriggi ed approvato con Delibera di C.C. n. 78 del 14/10/2010.

Governo delle tensioni tra città e campagna

Michela Biagi, Massimo Sargolini

In aree urbane che continuano ad espandersi senza regole decifrabili, l'obiettivo della sostenibilità è costantemente contrastato dal crescente consumo di suolo e dall'aumento del traffico motorizzato. Entrambe le condizioni sono strettamente legate alle nuove forme della città contemporanea che vedono accanto ai nuclei consolidati "aree urbanizzate a bassa densità, che di questa città sono diventate parte integrante"¹. Questi nuovi equilibri e contatti tra città e campagna sono stati spesso descritti nel caso studio della città diffusa adriatica²; meno organicamente il tema è stato affrontato in area tirrenica. In occasione degli studi preliminari al piano strutturale del comune di Lucca sono stati condotti alcuni approfondimenti sulla fascia dei confini dell'urbano anche al fine di poter poi delineare e argomentare differenti opzioni normative per una periferia che non è tutta uguale e che si diversifica anche per i suoi differenti rapporti con i residui rurali. Nella città che è stata, per molti secoli, lo stereotipo della netta divisione tra città e campagna, attraverso il mantenimento del prezioso anello murario, si dibatte, dunque, riguardo la rilettura del limite urbano. Il modello insediativo storico di Lucca orienta in termini strutturali la definizione del rapporto "città - campagna" ed in particolare riscontra (in forme caratterizzanti) tipiche "tensioni" tra ambiente urbano e contesto rurale. Il territorio della piana, e più specificatamente quella parte che viene circoscritta dai confini amministrativi di Lucca, vede consolidarsi un sistema insediativo che si sviluppa intorno alla città antica "murata" - organismo urbano polare unico ed incontrastato - attraverso una serie di centri, borghi e agglomerati minori di origine rurale (posti a presidio, controllo e gestione del territorio aperto). Il modello si struttura intorno al tipo insediativo della "corte lucchese", secondo uno schema reticolare, ad oggi, in gran parte ancora leggibile, che connota il sistema degli insediamenti secondo un dualismo dotato di una certa originalità, rappresentato appunto dalla città murata (polare) e dagli insediamenti rurali (diffusi e policentrici). Il rapporto duale tra città ed insediamento rurale vede progressivamente indebolirsi i propri



Lucca Quartiere S. Marco 1944 – 1987 – 1996



equilibri (che avevano reso virtuoso il modello insediativo storico) nel momento in cui la diffusione insediativa esplose (per intensità e copertura spaziale) in attuazione delle vicende urbanistiche succedutesi in questi ultimi decenni. Il fenomeno può essere inteso come la declinazione, in termini contemporanei, di una tensione di fatto connotativa del territorio lucchese, costretto da sempre a governare due modelli divergenti: quello attrattore della città polare storica e murata (la cui forma urbis ne evoca in modo inequivocabile il senso) e quello diffuso e puntiforme (dove le forme sono variabili e di poca importanza) del reticolo policentrico che rimanda alla “contrapposizione” tra mondo urbano e mondo rurale (in termini più semplici: città versus campagna). Lucca è quindi un caso paradigmatico per le analisi della diffusione insediativa e del consumo di suolo, tanto da dedicare a questo tema una specifica sezione nella formazione del quadro conoscitivo per la redazione della Variante Generale al Piano Strutturale (Ps) comunale³. In particolare, la Scuola di Architettura “Eduardo Vittoria” ha svolto l’indagine relativa all’assetto insediativo ed il paesaggio urbano con particolare attenzione per l’analisi della diffusione insediativa e il consumo di suolo” nell’ambito di un contratto di ricerca sviluppato con l’Amministrazione Comunale*, attraverso il quale predisporre le analisi e le prime interpretazioni di sintesi per poi definire gli elementi del quadro interpretativo e progettuale del Ps. Tale ricerca è stata finalizzata a delineare strategie per la gestione delle tensioni tra ambiente urbano e ambiente rurale, il controllo dei limiti degli insediamenti, il riconoscimento delle diverse configurazioni delle parti urbane, l’individuazione delle aree soggette a pressioni urbane e/o minacciate

dalle trasformazioni insediative (elementi di progetto, dunque, finalizzati alla definizione delle azioni di governo del territorio, oggetto principale del Ps). In particolare, gli obiettivi della ricerca sono così sintetizzabili:

- lettura dell’assetto insediativo, delle forme e delle caratterizzazioni delle strutture urbane;
- individuazione delle dinamiche insediative in atto;
- modelli tipo – morfologici che caratterizzano il consumo di suolo nella piana lucchese, tra dimensione urbana e territorio rurale.

L’approccio metodologico è stato quello di integrare l’analisi qualitativa del sistema insediativo con quella di tipo quantitativo, attraverso un’accresciuta sensibilità a cogliere le dinamiche e le situazioni che caratterizzano gli assetti urbani. Pertanto l’analisi si struttura intorno a dati qualitativi, secondo una metodologia più consolidata e tradizionale, continuamente validati e implementati da quelli quantitativi, elaborati secondo le più innovative opportunità offerte dallo sviluppo dei sistemi informativi geografici, riassumibile dal seguente schema:

- elaborazione dei dati di base – analisi qualitativa: caratterizzazione morfo – tipologica dei tessuti urbani (comprendente: giacitura degli insediamenti, caratterizzazione dei tessuti residenziali, matrice di impianto, complessità dei tessuti urbani, individuazione e classificazione dei bordi).
- elaborazione dei dati di base – analisi quantitativa: caratterizzazione quantitativa e spaziale dei tessuti urbani (comprendente: sensibilità alla diffusione insediativa, densità dei tessuti edificati, densità della popolazione insediata, di-

stribuzione delle funzioni di livello di quartiere, distribuzione delle funzioni gerarchizzate per livello generale).

La redazione di “Sintesi interpretative”, ottenute per lettura integrata dei diversi dati di base, è volta a fornire argomentazioni alla strategia di Ps, attraverso:

- elementi per la definizione dell’ambito territoriale di pianura;
- elementi per la definizione della densità urbana;
- articolazione dei servizi e delle funzioni urbane,
- elementi sensibili alla diffusione insediativa;
- caratterizzazione degli assetti insediativi e dei tessuti.

La sintesi complessiva, redatta in funzione del progetto di piano, seleziona gli elementi e le componenti territoriali intorno ai quali esprimere azioni e misure di attenzione, tutela e conservazione, ovvero di trasformazione (nella direzione del ripristino, ricucitura, rigenerazione, integrazione, ecc.). In altre parole, individua quel complesso di entità strutturali del sistema insediativo rispetto al quale il Ps sarà chiamato ad esprimersi nel quadro progettuale:

- articolazione della dimensione urbana (piastra urbana, poli ad alta densità, poli densi specializzati, poli densi, nuclei storici isolati, tessuto urbano lungo la radiale, filamenti lungo le direttrici radiali a densità variabile);
- elementi di controllo della diffusione insediativa (contesti delle polveri urbane; ambiti di transizione; aree agricole periurbane; margini urbani discontinui, aperti o chiusi; varchi e soluzioni di continuità degli insediamenti);
- ambiti territoriali (pianura: ambito

territoriale sensibile alla diffusione insediativa; collina: ambito territoriale scarsamente interessato dalla diffusione insediativa);

- articolazione degli assetti insediativi (tessuto su radiale storica, edificato sparso, tessuto pianificato e/o specializzato, tessuto di margine);
- elementi lineari di discontinuità (antropici: autostrada, ferrovia; naturali: fiume Serchio, canale Ozzeri).

1. Oliva F., 2011 – *La città oltre la crisi*, Urbanistica, 145:4-6
 2. Numerosi sono gli studi al riguardo condotti dalla Scuola di Architettura e Design “Eduardo Vittoria” di Ascoli Piceno – Università di Camerino.
 3. Il lavoro di revisione generale del Ps di Lucca è allestito attraverso l’ufficio del piano (interno all’Ente comunale) e con contratti di ricerca specialistici (riferiti a specifiche tematiche di approfondimento disciplinare), con il coordinamento generale di Gilberto Bedini e Fabrizio Cinquini.
- * Il gruppo di lavoro che ha condotto la ricerca è composto dal Prof. Massimo Sargolini (Coord. Scientifico) con Michela Biagi (Coord. Tecnico), Sebastiano Ferranti, Marcella Chiavaccini, Valeria Dini.

Agricoltura e rinascita urbana: il caso di Detroit

Valeria Di Palma

Negli ultimi anni molte città americane sono state colpite dalla crisi economica; anche Detroit, capitale dell’industria automobilistica statunitense, ha vissuto una crisi profonda in questo settore con la conseguenza di una drastica riduzione del numero di abitanti e, naturalmente, del successivo abbandono di molte aree residenziali. La crisi urbana di Detroit ha radici che provengono da lontano: già a partire dagli anni sessanta, con le tensioni razziali, comincia l’esodo della popolazione bianca e middle class verso i sobborghi e le difficoltà della produzione automobilistica determinano un graduale impoverimento del territorio all’interno dei confini comunali. La città, che aveva toccato 1.850.000

abitanti intorno al 1950, ne conta oggi meno della metà; a rimanere sono soprattutto le fasce più deboli della popolazione, quelle meno capaci di assicurare alla municipalità una base fiscale. Detroit costituisce pertanto un caso esemplare, se non estremo, di alcuni processi caratteristici del declino urbano delle città nordamericane (tab. 1).

Il decremento della popolazione e la grande disponibilità di quartieri residenziali ormai spopolati ha così fornito al nuovo sindaco di Detroit i presupposti per il varo di un piano innovativo di riqualificazione urbana. Il progetto prevede la demolizione dei quartieri residenziali rimasti vuoti con l’abbattimento di 13.000 abitazioni e la successiva riconversione in terreni agricoli.

Il piano regolatore, presentato nel 2009 in via non ufficiale, prevede inoltre la suddivisione della città in undici zone, a seconda della funzione che devono svolgere nel contesto urbano: alcune zone sono destinate a parchi e giardini o a sobborghi residenziali, altre ad aree industriali o distretti commerciali, altre ancora ad uffici e attività finanziarie. Le tre aree esclusivamente residenziali prevedono la creazione di appezzamenti da destinare alla coltivazione di community garden; inoltre, tutte le undici aree dovrebbero essere collegate tra loro da sentieri “verdi”.

Oltre a questi obiettivi di rinaturalizzazione, l’amministrazione ha varato un ambizioso piano di rilancio della città (the Detroit Works Project), che sotto la guida dell’urbanista Toni Griffin, e con il cospicuo sostegno della Kresge Foundation, intende guidare un inedito programma di downsizing della capitale dell’auto americana.

Il piano si pone a metà strada tra una strategia urbana e uno strumento urbanistico vero e proprio, e prevede la mobilitazione della comunità urbana grazie anche a un processo di ascolto della città che si articolerà in cinque grandi forum cittadini accompagnati da

planning awareness events (nei quali saranno illustrati gli orientamenti più generali del piano), per poi affrontare la fase delle “scelte difficili” che dovrebbero prendere corpo entro il 2011. Queste ultime saranno discusse in quaranta forum di comunità, mentre alla successiva definizione delle linee strategiche sarà dedicato un evento cittadino e sei incontri ulteriori, con una conclusione dell’intero ciclo di momenti partecipativi affidata alle public reviews previste sempre per la fine del 2011, e contestualmente all’adozione del piano.

Gli obiettivi che si intende perseguire sono intersettoriali, e vanno dalla concentrazione della popolazione e delle attività lungo alcuni assi principali di sviluppo infrastrutturale e di rigenerazione urbana, alla graduale dismissione urbanistica delle parti ormai disabitate del territorio cittadino, fino al ridisegno delle zone di imposizione fiscale e allo sviluppo di comunità attraverso programmi culturali e formativi. Un esperimento inedito non solo per gli Stati Uniti, che potrebbe incontrare il vento favorevole della tendenza alla riurbanizzazione e della nuova attenzione all’ecologia che attraversa questo grande Paese, ma che dovrà dimostrare di saper convincere gli investitori e, prima ancora, i cittadini di Detroit.

Per attrarre nuovamente la popolazione che ha abbandonato la città si prevede di sviluppare la zona compresa tra downtown e i sobborghi (dove si concentra la maggior parte delle opportunità di crescita), e di riutilizzare gli edifici rimasti vuoti o parzialmente utilizzati riadattandoli ad uso abitativo.

Inoltre, anche a seguito del processo di riqualificazione, sarà rivalutata una risorsa finora non sfruttata e cioè il lungofiume. In questo modo si vuole far tornare una parte della popolazione cittadina in un’area che ha subito un progressivo degrado nel corso degli ultimi anni, facendo leva su un rapporto

Andamento della popolazione dal 2000 al 2010

città	Popolazione al 2010	Variazione assoluta rispetto al 2000	Variazione percentuale rispetto al 2000
New Orleans	343,829	-140,845	-29.0%
Detroit	713,777	-237,493	-25.0%
Cleveland	396,815	-81,588	-17.1%
Cincinnati	296,943	-34,342	-10.4%
Pittsburgh	305,704	-28,859	-8.6%
Toledo, Ohio	287,208	-34,342	-8.4%
St. Louis	319,294	-28,895	-8.3%
Chicago	2,695,598	-200,418	-6.9%
Baltimore	620,961	-30,193	-4.6%
Santa Ana, California	324,528	-13,449	-4.0%

virtuoso tra processo di demolizione edilizia e creazione di nuove aree verdi che, in alcuni casi, ha già dato luogo a numerosi orti di quartiere di un acro o un acro e mezzo, gestiti da comunità in cui la partecipazione è aperta virtualmente a tutti i residenti. Attualmente le prime analisi confermano che questa nuova modalità di organizzazione delle aree che sono interessate dalla riqualificazione urbana è in grado di produrre risultati molto soddisfacenti, al punto da porre seriamente l'interrogativo se e in che forma diffonderla ulteriormente (fig. 1). Infatti la circostanza che Detroit disponga di numerosi terreni a prezzi accessibili e che la terra rappresenti, in virtù delle sue caratteristiche di riconversione, una risorsa pregiata, non giustifica di per sé l'adozione di soluzioni estremamente innovative se prima non ne saranno valutati i benefici effettivi dal punto di vista dell'economia locale.

Paesaggi identitari e reti ambientali in Versilia

Fabrizio Cinquini

Il caso studio del processo di formazione del Piano Strutturale (Ps) e del Regolamento Urbanistico (Ru)* di Seravezza propone l'uso progettuale della risorsa paesistico-ambientale per la gestione delle relazioni (talvolta conflittuali) tra la dimensione urbana e quella naturale – rurale. Il modello insediativo storico della Versilia (contesto geografico a cui appartiene anche il territorio di Seravezza) consiste di città antiche (interne rispetto alla linea di costa), strettamente correlate con un reticolo diffuso e capillare di borghi, nuclei e agglomerati storici, prevalentemente rurali, che vedono svilupparsi lungo le direttrici di impianto insediamenti più recenti, le cui forme appaiono ad oggi sempre in transizione. In questo quadro, la parte costiera del territorio si caratterizza per insediamenti di nuovo impianto (legati al nascente turismo balneare) che registrano nel secondo dopoguerra una crescita massiccia e rapida, tanto da determinare oggi una piastra urbana costiera, densa e compatta che evidenzia ampi

settori urbani specializzati nelle funzioni turistico ricettive. Il sorgere di una realtà urbana così particolare, ha mutato radicalmente il profilo degli insediamenti ma non ha cancellato il modello storico che accentra su di sé la localizzazione delle principali funzioni urbane e pubbliche. Il fenomeno ha quindi recentemente prodotto un insediamento diffuso (tendente a densificarsi), privo di una caratterizzazione urbana vera e propria che aggredisce sistematicamente il territorio marginale rurale. Nel caso di Seravezza si è posta al centro dell'azione di pianificazione la necessità di ricomporre le tensioni tra le due "dimensioni" costitutive dei contesti territoriali, ovvero tra l'universo urbano e il suo intorno rurale. Si è trattato, in particolare, di riportare in un sistema ordinato e sostenibile le diverse caratterizzazioni territoriali, attraverso il riconoscimento dei paesaggi identitari e la costruzione dei sistemi di connessione ambientale che rappresentano il tratto distintivo del piano stesso.

Nella filiera Ps–Ru si gioca il riconoscimento dei primi e la valorizzazione dei secondi, sposando efficacemente l'idea che il piano sia composto da una parte statutaria e da una strategica dove, da un lato, si definiscono e si tutelano i primi, dall'altro, si producono e valorizzano i secondi. In particolare il PS definisce i paesaggi identitari come invarianti strutturali nell'ambito dello "Statuto del Territorio", ovvero "i livelli di qualità e le relative prestazioni minime, non negoziabili, riferite a specifici ambiti territoriali costituiti da un insieme di strutture, elementi e beni - lineari, puntuali e diffusi – che risultano tra loro in relazione (funzionale, ambientale, storico-culturale, economico-sociale, ecc.). Attraverso le norme afferenti alle invarianti strutturali, il PS intende tutelare, salvaguardare, promuovere e valorizzare la corretta utilizzazione e la tipicità degli ambiti territoriali e delle risorse in essi ricomprese nonché il loro rapporto sistematico con la specificità dei luoghi. L'individuazione delle invarianti strutturali, ovvero degli ambiti territoriali, discende sostanzialmente dal riconoscimento di specifici "paesaggi locali", che caratterizzano in maniera peculiare il territorio di Seravezza, con particolare attenzione alle interazioni e alle intime relazioni che le diverse componenti territoriali sono in grado di instaurare tra di loro e con il contesto territoriale di riferimento.

Nell'ambito invece della "Strategia di Svilupp-

po" territoriale il PS definisce i "Sistemi funzionali" che hanno il compito di attuare gli obiettivi di sostenibilità prefigurati dal PS, contribuendo al contempo a definire o irrobustire le relazioni tra le diverse Invarianti Strutturali, attraverso la formulazione di specifiche indicazioni e prescrizioni integrando, attivando e controllando i flussi e le interazioni fra di esse. Tali sistemi sono sempre riferiti a specifici ambiti territoriali, ovvero a strutture territoriali reticolari (costituite da più unità e nodi) che devono assicurare l'efficace organizzazione ed elevati livelli di qualità del territorio. In questo quadro il PS individua il sistema funzionale per la "Valorizzazione e fruizione del paesaggio" costituito prevalentemente da "ambiti territoriali" (non necessariamente coincidenti con le Invarianti Strutturali) che risultano strategici al fine di attivare politiche per il consolidamento e il rafforzamento dei processi di valorizzazione del territorio a prevalente naturalità e con forti qualità ambientali ed ha come finalità prioritaria quella di garantire elevati livelli di accessibilità, godimento e fruizione, nonché di mantenere idonee condizioni di funzionalità dei luoghi anche allo scopo di sostenere con azioni ed interventi mirati gli equilibri ecosistemici. Si fa particolare riferimento a due specifiche articolazioni del sistema funzionale sopracitato, quelle rappresentate dal Parco Fluviale del Versilia e dalle reti e connessioni ecologiche (sub sistemi), per le quali sono indicate azioni ed interventi volti a definire:

la salvaguardia delle reti ecologiche esistenti per lo sviluppo qualitativo, sia in termini di superficie che in termini di valore ecologico funzionale;

l'individuazione di politiche e azioni per attenuare la frammentazione degli ambienti naturali per cause antropiche;

la tutela dei varchi e delle connessioni al fine di contenere la saldature degli insediamenti, evitando la frammentazione e la insularizzazione degli ecosistemi, individuando al contempo elementi connettivi del paesaggio.

* Il Ps di Seravezza è stato redatto da un Gruppo di lavoro interdisciplinare composto da: Fabrizio Cinquini, Marco Nieri (Coord. Scientifico), Andrea Tenerini (Coord. Tecnico), Vanessa Greco, Simone Lisi, Michela Biagi, Lino Giorgini, Angela Piano, Roberto Pierini, Antonella Grazzini, Gerardo Puca.

Territori fragili e (ri) scoperta del paesaggio

Rosalba D'Onofrio

I cambiamenti climatici a scala planetaria e i dissesti territoriali che hanno interessato il nostro paese negli ultimi decenni, a causa soprattutto delle forti pressioni antropiche esercitate nei confronti delle aree sensibili, rendono sempre più urgente il ricorso ad un approccio pragmatico e unitario nella interpretazione dei processi di analisi e di modificazione dei contesti territoriali e paesaggisti-

emergono dopo il verificarsi di eventi catastrofici, quanto di quelle attive in grado cioè di prevenire i rischi; dall'altra parte, suggerisce l'opportunità/necessità che il rischio stesso venga declinato oltre il senso della tutela e dell'imposizione del vincolo, in modo da includerlo all'interno dell'azione progettuale e del "fare paesaggio" modificando e rinnovando, di fatto, i paradigmi del piano urbanistico, alla ricerca di una sempre maggiore sinergia tra governo del territorio e progetto dei luoghi.

L'opportunità che le misure di prevenzione e di protezione siano integrate nei processi or-

culture locali nella costruzione del paesaggio. L'esperienza che si sta portando avanti nella Variante Generale al Prg di Pineto, si propone di sperimentare, nel territorio della Città Adriatica, la possibilità di recuperare la capacità di progettare e governare i mutamenti del paesaggio, senza che tali mutamenti determinino un'ulteriore perdita di senso dei luoghi e favorendo altresì il riequilibrio ecologico ed ambientale della città e del territorio. A volte, la semplice conservazione non è sufficiente e non garantisce la sicurezza dell'abitare; nel caso di Pineto si tratta di proteggere un territorio nel quale l'evoluzione delle pratiche



Pineto. Fascia costiera Scerne-Villa Fumosa

ci e nella individuazione di strategie, regole e coerenti soluzioni progettuali per la eliminazione/mitigazione dei rischi, ma soprattutto per la prevenzione e protezione dei territori. Da una parte, il ricorso ad un atteggiamento pragmatico comporta il superamento di sterili arroccamenti disciplinari, spostando l'attenzione sull'efficacia delle politiche messe in campo, non tanto di quelle reattive che

dinari di pianificazione e che diventino esse stesse occasione di progetto, fa sì che le strategie di difesa e di protezione del territorio si misurino efficacemente con le aspettative, i bisogni e i diritti dei cittadini, perseguendo quell'idea di sostenibilità ambientale che in nessun modo può disgiungersi dalla sostenibilità sociale, economica e culturale. La ricerca della composizione dei conflitti, che inevitabilmente si generano quando si interviene per orientare le trasformazioni in aree sensibili, non può prescindere, da una parte, dalla diffusione di una sensibilità eco-paesaggistica che il piano deve contribuire a sviluppare, attraverso l'esplicitazione di un'attitudine partecipativa che pone le basi per la maturazione di una nuova domanda sociale, fondata sulla consapevolezza dei diritti ambientali e sulla conoscenza dei rischi e, dall'altra da un'autentica rivalutazione del ruolo delle

agricole, la violenta infrastrutturazione e il perpetuarsi di interventi di mitigazione del rischio di tipo settoriale, ripropongono, puntualmente, il tema della sicurezza dalle alluvioni ed esondazioni dei corsi d'acqua principali e secondari. È in questo contesto che, il nuovo PRG elabora una visione strategica che, sulla base di un approfondito quadro conoscitivo e con l'apporto di un sapere tecnico interdisciplinare che coinvolge: ecologici, geologi, ingegneri idraulici ed urbanisti, si propone di recuperare le regole di organizzazione del territorio agricolo, che, un tempo, affidava ai "formali" e alle "cavate"¹ il ruolo di "addomesticare"² la natura preservando abitazioni ed attività. Questa visione strategica elaborata dal Piano, permette altresì di recuperare/ripristinare le connessioni ambientali ed ecologiche est-ovest, affidate attualmente solo alle principali aste fluviali, proponendo



Prg Pineto. Schema Preliminare (Stralcio)

una sorta di ribaltamento della regola d'impianto del sistema adriatico, tutto incentrato sulla direttrice nord-sud.

Si è trattato, così facendo, di porre le condizioni, nel Piano, per affrontare in modo interdisciplinare diversi aspetti spesso incongruenti se non in conflitto tra loro, quali: il riassetto idrogeologico, la sicurezza dalle inondazioni, la ricostruzione della rete ambientale/ecologica, la qualità della vita nella città e il rinnovamento del paesaggio, attribuendo alla trama territoriale dei canali artificiali, recuperati e di nuova realizzazione, il ruolo fondamentale di ricucire la trama territoriale del paesaggio periurbano ed urbano, di recuperare il nesso tra il paesaggio e il ruolo dell'uomo nelle trasformazioni strutturali indotte sul territorio. L'approccio seguito conduce alla ricerca di regole progettuali in grado di interpretare l'identità dei luoghi pur nella trasformazione e di assumerle quale struttura del paesaggio della moderna città costiera. Non si tratta però di essere innamorati del passato, tutto il contrario. Il modello proposto richiede il ricorso a metodologie di indagine e a soluzioni tecniche assai innovative; richiede inoltre che il Piano si confronti con l'operatività dell'attuazione, attraverso il ricorso alle tecniche della perequazione e della compensazione urbanistica, in grado di comporre gli interessi in campo e i conflitti; richiede altresì l'attivazione di un processo partecipativo che porti la popolazione e gli operatori locali a concepire un nuovo modello di uso e di sviluppo del territorio, incentrato su di una nuova dimensione delle aree agricole, quale "campagna urbana" in cui non solo si affrontano insieme il rischio e le insicurezze, ma anche si inventano, si rinnovano e si costruiscono i luoghi della vita sociale³.

1. Canali artificiali per la raccolta delle acque di collina e di pianura, per l'irrigazione e per alimentare le attività artigianali delle segherie e dei mulini.
2. In questo modo C. Cattaneo alla metà dell'ottocento descriveva le opere di regimazione delle acque della pianura padana per sfruttarne l'energia e per garantire il sostentamento e lo sviluppo urbano e delle aree agricole.
3. Donadieu P. (2006), *Campagne Urbane*, Donzelli Editore, Roma.

La programmazione rurale nelle aree periurbane

Rinaldo Grittani

I compiti dell'agricoltura nella società contemporanea sono più articolati e complessi rispetto al passato perché alla tradizionale funzione produttiva se ne affiancano altre, come la salvaguardia dell'ambiente, l'assolvimento di servizi alla collettività, ecc.

Nei contesti rurali tali funzioni sono ormai riconosciute e per il loro conseguimento vi sono specifici programmi e strumenti operativi, istituzioni e regole ben consolidate.

Meno strutturato e codificato è il ruolo che l'agricoltura può svolgere nelle aree periurbane. I motivi di tali incertezze sono vari. C'è da considerare che i processi di diffusione insediativa e di urbanizzazione delle aree agricole registratisi a partire dalla seconda metà del secolo scorso hanno modificato radicalmente i preesistenti assetti territoriali, rendendo meno netta la distinzione tra città e campagna. I valori legati all'urbanità e alla ruralità tendono a confondersi: "in una Italia inesorabilmente sempre meno rurale nel senso classico, ..., i problemi del sistema agricolo produttivo si intrecciano dunque con i temi delle nuove forme di urbanità, della salvaguardia ambientale e del paesaggio, delle nuove frontiere delle reti di protezione sociale e del welfare (Di Mario, 2008).

Tutto ciò rende più complicato leggere i ter-

ritori e l'eterogeneità dei loro fabbisogni, per diversificare obiettivi e misure di intervento. Inoltre, malgrado i cittadini nutrano nuove aspettative nei confronti dell'agricoltura, anche periurbana, le politiche di sviluppo rurale non sempre riescono a soddisfare tali esigenze, anche perché devono orientare i loro sforzi verso i territori rurali più bisognosi di supporto finanziario.

La programmazione dello sviluppo rurale. Il livello europeo e nazionale.

La normativa di riferimento in materia di sviluppo rurale è il Regolamento (Ce) 1698/2005. Tale documento evidenzia la grande varietà dei contesti rurali presenti nell'Ue e demanda a ciascuno Stato Membro la responsabilità di predisporre il Piano strategico nazionale (Psn), a sua volta strumento di indirizzo per la redazione dei Piani di sviluppo rurale (Psr) da parte di ciascuna Regione. Entrambi i piani devono essere articolati in "assi" e misure. Il Regolamento (Ce) 1698/2005 individua tre "orientamenti strategici comunitari" (Osc) per lo sviluppo rurale, ovvero tre obiettivi del sostegno comunitario:

- accrescere la competitività del settore agricolo e forestale;
- valorizzare l'ambiente e lo spazio naturale promuovendo la gestione del territorio;
- migliorare la qualità di vita nelle zone rurali e incoraggiare la diversificazione delle attività economiche.

I "Poli Urbani" nei Psr 2007-2013.

	Numero di comuni	Valore % della superficie regionale	Valore % dei residenti	Densità demografica (ab./Kmq)
Abruzzo	3	2,3	17,8	947,7
Basilicata	0	-	-	-
Calabria	6	3,1	20,2	879,2
Campania	168	16,7	74,4	1.893,7
Emilia - Romagna	3	2,0	15,7	1.476,2
Friuli Venezia Giulia	4	2,8	32,4	1.780,3
Lazio	17	16,0	62,3	1.158
Liguria	69	25,4	83,1	962,5
Lombardia	455	17,6	64,6	1.388,4
Marche	5	5,2	19,3	566,9
Molise	2	2,8	22,7	587,9
Piemonte	255	17,6	61,8	599,6
Puglia	5	7,2	20,9	604,5
Sardegna	1	0,4	10,1	1.910,4
Sicilia	13	6,8	32,7	951,6
Toscana	20	10,9	43,1	599,8
Umbria	0	-	-	-
Valle d'Aosta	0	-	-	-
Veneto	5	4,6	20,2	1.385,4
Prov. Bolzano	1	0,7	20,5	1.814,8
Prov. Trento	1	2,5	22,1	703,1

Fonte: I 21 Psr Regionali



Tali obiettivi coincidono con la denominazione dei primi tre assi, mentre il quarto asse, “l’approccio Leader”, è trasversale rispetto agli altri.

La metodologia utilizzata nel Psn italiano per la zonizzazione delle aree rurali può considerarsi il necessario adattamento della metodologia Ocse, per meglio catturare le caratteristiche territoriali e i processi di sviluppo socio-economico che caratterizzano il Paese. Essa perviene alla individuazione di quattro macro-tipologie: “Poli urbani”; “Aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata”; “Aree rurali intermedie”; “Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo”.

Il Psn prevede comunque che “nei singoli Psr regionali, potranno essere adottate articolazioni del territorio regionale che utilizzino indicatori aggiuntivi per identificare le tipologie più appropriate alle specificità regionali” (Mipaaf, 2009).

Il documento nazionale, inoltre, analizza attentamente il problema dell’integrazione urbano-rurale. Esso specifica caratteristiche e fabbisogni delle aree periurbane e della loro agricoltura e suggerisce le misure ritenute più adatte a rispondere alle esigenze di tali aree.

In particolare esso suggerisce di far riferimento alle misure comprese nell’asse I “miglioramento della competitività” e nell’asse II “miglioramento dell’ambiente”, mentre una decisione comunitaria ha impedito che le aziende dei “Poli urbani” potessero far riferimento alle misure dell’asse III destinate alla “diversificazione delle attività economiche”.

I “Poli urbani” nei Piani di sviluppo rurale regionali.

Nella macro tipologia “Poli urbani” rientrano 1.034 comuni, caratterizzati da una densità media molto elevata, superiore ai 1.000 abitanti/kmq. Sono compresi oltre ai capoluoghi di Regione, gran parte dei capoluoghi di Provincia, le grandi aree metropolitane e quelle aree caratterizzate da alta den-

sità abitativa e bassa estensione territoriale dell’agricoltura (superficie agricola totale/superficie territoriale).

La presenza dei “Poli urbani” è molto diversificata ed eterogenea nell’ambito delle regioni italiane.

Vi sono tre regioni (Basilicata, Umbria e Valle d’Aosta) il cui territorio è interamente classificato come rurale. In altre regioni (Abruzzo, Friuli Venezia-Giulia, Marche, Molise, Puglia, le Province di Bolzano e di Trento) la macroarea “Poli urbani” corrisponde esattamente con le città capoluogo di provincia.

Tra le rimanenti regioni ne spiccano cinque nelle quali i “Poli urbani” sono una classe particolarmente importante. Ad eccezione della Liguria, fortemente condizionata dalla particolare conformazione geografica e morfologica, si tratta delle regioni (Campania, Lazio, Lombardia e Piemonte) nelle quali si localizzano le quattro principali città italiane e le loro importanti aree metropolitane.

Nella macroarea “Poli urbani”, però, non rientrano alcuni territori italiani nei quali l’urbanizzazione diffusa e la ruralità convivono e interagiscono tra loro. Alcune regioni (Veneto, Marche, Calabria, ecc.) hanno scelto di evidenziare tale fenomeno nelle proprie territorializzazioni, mentre in altre, come nel caso dell’Emilia Romagna, ciò non avviene. Il Veneto, per esempio, individua le “aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata” (classe B) che suddivide in due subaree: le “B1-a carattere prevalente rurale-urbanizzata” e le “B2-a carattere prevalentemente urbanizzata”, “per evidenziare alcune importanti differenziazioni territoriali, oltre che sociali ed economiche, connesse con il diverso grado di effettiva ruralità” (Psr Veneto).

Le suddette classificazioni del territorio incidono sostanzialmente sull’asse I e sull’asse III, perché le finalità dell’asse II richiedono che le sue misure siano correlate a caratteristiche fisico-ambientali dei territori (aree Natura 2000, zone vulnerabili da nitrati, ecc.) e non a quelle socio-economiche sulla cui base

si è effettuata la zonizzazione. Inoltre, se si esamina la situazione delle misure attivabili nei “Poli urbani”, il negato accesso alle misure dell’asse III ha di fatto legato l’agricoltura di tale macro-area alle misure dell’asse I.

Alcune regioni italiane, dopo lunghe trattative, hanno potuto introdurre delle deroghe al divieto della comunità. In Campania, per esempio, alcune misure dell’Asse III, sono attivabili anche nelle aree a Parco dei “Poli urbani”. Anche in Lombardia alcuni interventi dell’Asse III possono essere realizzati nei “Poli urbani”, sebbene sussistano preferenzialità e/o priorità di finanziamento nei confronti delle altre aree territoriali.

Il Psr del Piemonte, invece, ha previsto “l’attivazione di un Programma finalizzato alle aree periurbane che, attingendo alle misure degli assi I, II e III, componga un insieme di interventi volti a favorire la permanenza dell’attività agricola in un’ottica di riequilibrio territoriale, attraverso riconversioni produttive, diversificazione, riconoscimento dei servizi ambientali erogati” (Psr 2007-2013 Regione Piemonte).

In ogni modo l’approccio della comunità, che ha strettamente connesso tipologie territoriali ad obiettivi e questi a misure, si può considerare troppo rigido, perché riduce l’autonomia delle autorità di gestione dei programmi che dovrebbero poter selezionare liberamente le misure attraverso le quali perseguire gli obiettivi strategici.

Conclusioni

Non è ancora possibile avanzare ipotesi sulle novità che saranno introdotte dalla nuova programmazione europea. Gli orientamenti delineati dalla Presidenza della Commissione nel documento “Europa 2020” e un report promosso dal Parlamento europeo (“Report on the Future of the CAP after 2013” del Comitato agricoltura e sviluppo Rurale) hanno avviato il dibattito e posto alcune iniziali direzioni.

La politica di sviluppo rurale, come del resto

le altre politiche comunitarie, dovranno collocarsi nel quadro della strategia di Europa 2020 e perseguire importanti sfide comuni: quelle ambientali, quelle legate alla competitività e all'occupazione, alla diversificazione economica, all'innovazione, all'inclusione sociale, ecc.

È emersa una forte esigenza di accrescere il coordinamento tra le politiche di sviluppo rurale e le altre politiche comunitarie e nazionali. Uno dei nodi chiave concerne l'integrazione con la politica di coesione: vi è chi propone lo spostamento degli Assi 3 e 4 nelle competenze del Fondo europeo di Sviluppo regionale (Fesr) (Paper di orientamento dell'ex Commissario Pawel Samecki), mentre diversi studiosi sostengono che sussistano le condizioni perché tali politiche definiscano una programmazione strategica comune senza che si modifichi radicalmente l'attuale assetto di competenze dei diversi Fondi.

In ogni modo, la maggiore integrazione che caratterizzerà le diverse politiche della futura programmazione europea, permetterà di soddisfare in modo più adeguato le differenziate esigenze dei territori europei, aree periurbane comprese, dato che ormai vi è la consapevolezza che "le aree rurali e l'agricoltura non vanno viste come un mondo isolato dal resto dell'economia e che i legami sempre più forti tra aree rurali e aree urbane devono essere adeguatamente considerati" (Mipaaf, 2010).

Riferimenti

- Di Mario Maurizio, Relazione Introduttiva del convegno *Agricoltura e governo del territorio ... trent'anni dopo*, Inu Lazio - Regione Lazio - Università di Roma 3, Roma 29 settembre 2008. (consultato dal sito: www.inu.it).
- Mipaaf, 2009, *Piano Strategico Nazionale per lo sviluppo rurale*, www.reterurale.it, ottobre 2009.
- Mipaaf, 2010, *Quale futuro per le politiche di sviluppo rurale post 2013?*, Position Paper Versione finale, 13 luglio 2010.
- Monteleone Alessandro, *La politica di sviluppo rurale in Italia tra presente e futuro*, AgriRegioniEuropa, Anno 6, Numero 20, Marzo 2010.
- Sotte Franco, 2009, *La Politica di Sviluppo rurale 2007-2013. Un primo bilancio per l'Italia*, Edizioni Tellus, Roma.
- Committee on Agriculture and Rural Development, 2010, *Report on the Future of the CAP after 2013*.

Recupero della Via Francigena

Elio Trusiani

Il progetto di riqualificazione e messa in sicurezza della Via Francigena, nel tratto del Comune di Formello, rappresenta un progetto di ampio respiro che va oltre il recupero dell'antica "Via" innescando potenzialità progettuali per la riqualificazione territoriale, valorizzazione ambientale, promozione e sviluppo locale. Proprio per questo motivo l'obiettivo della proposta progettuale non è solo la messa in sicurezza del percorso, ma il recupero di un luogo che abbia una precisa connotazione territoriale e paesaggistica nonché una ben definita identità culturale. Con questo progetto l'amministrazione comunale ha avviato una serie di attività riconducibili ad un processo strategico di valorizzazione delle risorse storico-culturali comunali attraverso la costruzione di itinerari tematici, azioni di promozione e marketing territoriale, produzione di capitale sociale, costruzione di reti delle tipicità, sviluppo dell'accoglienza e dell'ospitalità. La proposta di recupero dell'antico tracciato diviene strategicamente l'ossatura portante di un proces-

so di valorizzazione territoriale basato sulla tutela, valorizzazione e trasformazione dei paesaggi attraversati.

Rispetto allo sviluppo complessivo dell'antica "Via" (da Canterbury fino a Roma), il comune di Formello costituisce l'ultima tappa prima di arrivare a Roma; si tratta di un ambito territoriale dalla struttura complessa ed eterogenea, costituito da un insieme di scenari ed elementi interagenti tra loro, risultato della stratificazione e integrazione dei sistemi fisico naturalistico e storico archeologico, nella sua alternanza tra spazio aperto e spazio costruito. Gli ambiti a forte valenza naturalistica come la Valle del Sorbo, segnata dalla presenza del fiume Crèmera, e gli ambiti storico-archeologici come il Parco di Veio, sono interrotti dai tessuti urbani storici e non, compatti e/o frastagliati, e si



accompagnano alle larghe trame di tessuto agrario ancora esistente. Si tratta pertanto di un territorio di grande suggestione in cui si rintracciano visuali che aprono la scena al paesaggio di ampio respiro delle zone vallive, a quello più intimo dei sentieri interni ai boschi, a quello continuo e ritmato di carattere urbano. Alcuni di questi ambiti sono stati riconosciuti come emergenti dal punto di vista della sicurezza e dei valori scenici: su di essi sono state costruite le scelte progettuali più significative a partire dall'individuazione, per alcuni tratti, di percorsi alternativi rispetto al tracciato ufficiale. Questo si è reso indispensabile prima di tutto per la messa in sicurezza, rispetto alle condizioni dell'intorno, nonché dalla scelta di recuperare antiche percorrenze "simbolo" della memoria storica del luogo divenendo, nel progetto, i punti di sosta e meditazione privilegiati. La sequenza episodica e differenziata, composta da elementi naturali ed antropici, lungo un percorso morfologicamente articolato che si sviluppa longitudinalmente per tutto il territorio comunale, è l'immagine complessiva del progetto finale. In questo scenario, l'elemento acqua rappresentato dal fiume Crèmera, può essere considerato il "connettivo" mediante il quale implementare la riconoscibilità e l'integrazione tra le diverse parti/ambiti che entrano in gioco nel progetto complessivo. A partire dalla valutazione del tracciato proposto dalla Regione Lazio, il progetto persegue tre obiettivi fondamentali: continuità del tracciato attraverso il territorio comunale; messa in sicurezza del tracciato per la tutela della mobilità ciclo-pedonale; valorizzazione del tracciato rispetto alle diverse risorse paesaggistico-ambientali e alla memoria storica dei luoghi. Il progetto definitivo recupera e riutilizza la viabilità esistente laddove questa consente una sicurezza per la mobilità ciclo-pedonale; recupera antichi percorsi che attraversano porzioni di territorio di grande valore paesaggistico-ambientale; realizza nuovi percorsi con caratteristiche ciclo-pedonali. La Via Francigena, in tal senso, si pone come tracciato fondamentale dal quale partire e sul quale far convergere energie e risorse, ovvero come asse portante dei processi di trasformazione e di sviluppo del territorio.

* Il progetto è dell'ATP formata da S. Pisanti (capogruppo), E. Biscotto, L. Carbonara, G. Marucci, B. Polichetti, R. Polidoro, E. Trusiani

Biodiversità nella Rete Ecologica lombarda

Paola Brambilla, Enrico Murtola

Gli operatori del diritto sono abituati a ragionare in termini di zoning, ossia di una politica di governo del territorio strutturata sulla base di chiari confini, all'interno dei quali organizzare la gestione delle risorse. Questa impostazione verticale della pianificazione ha spesso comportato un appiattimento delle emergenze ambientali. Il concetto di rete ecologica territoriale, che si fonda invece su una mappatura della biodiversità, prefigura un differente utilizzo del territorio.

Con biodiversità si intende la ricchezza animale e vegetale, che si trova o che potrebbe trovarsi su un dato territorio. Evidentemente il termine assume connotati diversi, a seconda che il territorio in esame mantenga caratteri di integrità ecologica o abbia subito un forte intervento antropico con conseguente frammentazione degli habitat (intesi come nucleo forte di espansione della biodiversità). Il problema della tutela della biodiversità nella pianificazione è nato a livello internazionale nel 1992, quando a Rio de Janeiro è stata adottata la Convenzione sulla Biodiversità (www.cbd.int) con l'obiettivo di fermare la perdita di biodiversità entro il 2010. Alla scadenza del termine, ed esattamente nell'ottobre di tale anno, nel prendere atto che l'obiettivo non era stato raggiunto, gli Stati della Convenzione riuniti a Nagoya hanno comunque adottato una risoluzione (ossia uno strumento non vincolante di "soft-law") tesa a incorporare la contabilità ambientale nei loro strumenti di pianificazione, per quantificare da un lato gli effetti economici della perdita di biodiversità, e individuare dall'altro gli investimenti in termini di biodiversità che possono portare a risultati economici utili.

Dal 1992 ad oggi abbiamo assistito a una lenta, ma progressiva, comprensione del fatto che la biodiversità è una ricchezza, perché gli ecosistemi forniscono dei servizi alla specie umana. Tali "servizi ambientali" sono ad esempio la purificazione dell'aria e dell'acqua, i servizi forestali, nonché la produzione di cibo, di servizi culturali e farmaceutici, che hanno un valore economico altissimo, oltre a costituire una sorta di assicurazione per la vita dell'uomo.

Come garantire e preservare la biodiversità? La capacità di un ecosistema di preservarsi

deriva dalla sua capacità di restare connesso con altri ecosistemi presenti sul territorio, sicché la principale minaccia alla biodiversità è la frammentazione degli habitat. Ecco l'aspetto territoriale del mantenimento della biodiversità: esso richiede il mantenimento di una rete di contatti definiti nelle diverse esperienze pianificatorie come "corridoi", "varchi" e "gangli".

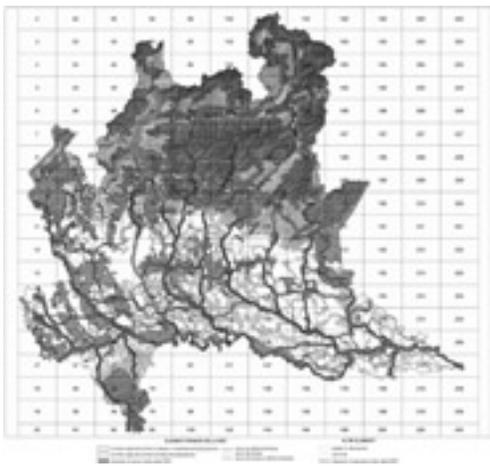
Naturalmente per il Legislatore (sia esso nazionale, regionale o locale) è difficile affrontare la biodiversità in termini giuridici, ma questo non è un problema assoluto, in quanto il diritto dell'ambiente ha sempre una base metagiuridica. Conseguentemente, occorre incorporare nozioni delle scienze biologiche, naturali e forestali, che insieme contribuiscono a mappare la biodiversità.

In Italia nel maggio 2010 è stata varata una Strategia Nazionale per la Biodiversità, che si propone di attuare alcuni obiettivi già prefigurati nel 1992. Tuttavia, alcune Regioni (Lombardia e Toscana) hanno notevolmente anticipato il percorso nazionale.

A partire dal 2006 la Regione Lombardia ha varato, con la Fondazione Lombardia per l'Ambiente (www.flanet.org) e il Wwf Italia (www.wwf.it), un percorso di mappatura della biodiversità, di incorporazione delle reti ecologiche nel piano territoriale regionale/Ptr e, infine, di varo di politiche volte al mantenimento e alla ricostituzione della rete ecologica regionale.

Il primo gradino è stato mappare. Le reti ecologiche possono essere più o meno credibili, e non è un segreto che molti piani territoriali di coordinamento provinciale/Ptcp siano basati su un lavoro meramente compilativo. La Regione Lombardia ha qui seguito un metodo "expert-based", costruendo dati aggregati sulla presenza di biodiversità. Tali dati sono stati creati dalla comunità scientifica lombarda suddivisa in nove gruppi di lavoro (flora e vegetazione, briofite e licheni, funghi, invertebrati, pesci, anfibi e rettili, uccelli, mammiferi, processi ecologici). Ognuno di questi gruppi ha disegnato su mappa digitale gli hotspots, con altrettanti layers Gis, che sovrapposti fra di loro hanno evidenziato la presenza di una maggiore o minore biodiversità. L'informazione è talvolta già pubblicata, ma il metodo consente il recupero di informazione di sintesi da letteratura bianca o anche da conoscenze personali.

Il lavoro si è strutturato in due fasi: nella periodo 2006/2007 sono state mappate le aree prioritarie (in scala 1:100.000 nella prima fase



La rete ecologica della Regione Lombardia

e 1:25.000 nella seconda fase); nel 2007/2008 sono stati individuati i corridoi ecologici (in scala 1:25.000). Sulla base di questa mappatura sono state cartografate la presenza di biodiversità e la frammentazione degli habitat.

Gli organi regionali hanno infine adottato la mappatura divisa tra Pianura Padana e Oltrepò Pavese (Dgr 8/8515-2008), e zone Alpina e Prealpina (Dgr 8/10962-2009). La rete ecologica è stata istituzionalmente definita “infrastruttura prioritaria di interesse regionale”, in quanto essa non è soltanto un punto di partenza, ma anche un obiettivo che deve venir realizzato al pari degli altri obiettivi di pianificazione, sicché anche ad essa devono essere assegnate risorse di tipo economico.

Per svolgere questo tipo di investimenti, peraltro, abbiamo a disposizione lo studio “The Economics of Ecosystems and Biodiversity/TEEB” (www.teebweb.org), che è stato recepito anche dall’Unione Europea (www.eea.europa.eu/teeb) e che affronta proprio la necessità di contabilizzare la perdita e la ricostruzione della biodiversità all’interno degli strumenti pianificatori, siano essi di vasta portata o locali (da ultimo, *The TEEB for Local and Regional Policy Makers*, settembre 2010). Recependo in parte questi concetti, la Regione Lombardia ha individuato per ogni settore delle reti ecologica regionale (ciascuno di circa 240 kmq, mappato in scala 1:25.000) le attività ed azioni da perseguire nella pianificazione del territorio. Tali azioni, tra l’altro, comportano la rottura di infrastrutture lineari, la previsione di varchi da deframmentare o mantenere, la ricostruzione e la riqualificazione di habitat. Sia la mappatura, sia l’individuazione delle azioni sono inserite nel piano territoriale regionale (Dcr 951-2010), innanzitutto nella sua componente paesaggistica. Ora, è noto che da un punto di vista giuridico siamo abituati a

ragionare per vincoli, in quanto tradizionalmente si internalizza nella pianificazione tutta una serie di sovrastrutture normative che impongono inedificabilità (assolute e parziali) e altre limitazioni. Questa impostazione è però in parte mutata con l’introduzione di taluni modelli autorizzativi discrasici rispetto alla nostra esperienza normativa. È stato infatti introdotto un concetto di valutazione ambientale che si allontana dalla concezione di vincolo, in base al quale siamo abituati a sovrapporre a un confine certo l’attuazione di certe misure di conservazione o inibitorie. Un esempio di questa nuova visione e analisi dell’impatto è la “valutazione di incidenza”, che come è noto riguarda anche gli impatti degli interventi posti al di fuori della retinatura delle aree comprese nella Rete Natura 2000, ma in grado appunto di incidere su tali ecosistemi di rango comunitario. La mappatura della biodiversità e la conseguente creazione di reti ecologiche ha molto a che vedere con questo nuovo approccio, che è basato più sulla valutazione degli impatti che sull’inibizione in sé di specifiche attività.

Fermo restando che una buona porzione della rete ecologica regionale ricade nel perimetro delle aree a vario titolo protette, è possibile ritenere che le questioni applicative più rilevanti e il probabile contenzioso sorgessero per la restante parte. Nel sistema che stiamo esaminando come viene tutelata la biodiversità quando essa è sita al di fuori dei vincoli di zoning?

La prima risposta risiede nella pianificazione locale, che deve recepire l’infrastruttura ecologica (Dgr 8/8515-2008, “Modalità per l’attuazione della Rete Ecologica Regionale in raccordo con la programmazione territoriale degli enti locali”). La pianificazione provinciale è chiamata a fornire una più aggiornata mappatura della biodiversità ed è inoltre richiesta una carta ecologica comunale, che deve essere utilizzata per costruire i documenti che compongono il piano di governo del territorio. Tale carta deve peraltro andare oltre quanto già previsto nei Ptcp, rilevando gli elementi naturali da mantenere, rafforzare o ricostruire. Se la sfida fosse effettivamente raccolta dai Comuni, essi potrebbero utilizzare i tradizionali sistemi di pianificazione per ricostruire la rete ecologica in base ai contributi dell’iniziativa privata e all’incorporazione della contabilità ambientale.

Nel caso in cui un Comune decida di consumare un’ulteriore porzione del suo territo-

rio, esso sarà tenuto a calcolare il deficit di biodiversità derivante da tale consumo. Tale analisi dovrà includere tutti i servizi ambientali e quindi non solo il consumo di suolo, ma anche ad esempio le maggiori emissioni e il maggior carico inquinante negli scarichi, oltre a tutto ciò che ha un carico sull’ecosistema. Conseguentemente, il privato non dovrà soltanto versare gli oneri legati all’infrastrutturazione tradizionale (primaria e secondaria), ma anche il suo costo ambientale. Il privato potrà far fronte a questa spesa o in termini monetari, o – sulla base dei principi comunitari – mediante una compensazione o mitigazione, vale a dire investendo nella rete ecologica territoriale presente a livello comunale, usando gli strumenti urbanistici ordinari (perequazione, programmazione negoziata, convenzionamento, scomputo degli oneri di urbanizzazione...).

La seconda risposta si rinviene nell’incorporazione della rete ecologica nel meccanismo degli strumenti di valutazione ambientale (Vas, Via, Aia). La biodiversità e le reti ecologiche devono infatti rientrare nell’oggetto di tutti gli strumenti di valutazione ambientale sin dalla fase di screening, in quanto costituiscono un dato conoscitivo per definire la compressione di biodiversità che viene generata dalla pianificazione, o dalla singola opera o impianto.

La rete ecologica regionale può essere mantenuta e ricostruita attraverso un’adeguata attività di valutazione ambientale dei piani e dei progetti, in quanto la stessa disciplina comunitaria ci impone di confrontare delle alternative in sede di istruttoria, di cui la decisione dovrà dare conto. Il proponente è dunque tenuto a mettere a disposizione dell’Amministrazione, che sceglie, un range di alternative tali da evidenziare quale sia quella che persegue meglio l’obiettivo di tutela delle risorse naturali col minimo sacrificio delle stesse. Dev’essere quindi svolta non solo una valutazione in termini “epidemiologici”, ma anche di bilancio di biodiversità, con la possibilità di integrare i provvedimenti autorizzatori con misure di mitigazione e compensazione in senso stretto. Tali misure potranno comprendere la ricostruzione di tasselli della rete ecologica che sono degradati, o fisseranno obiettivi di mantenimento e di funzionalità per la rete stessa, in modo da incorporare proprio nei provvedimenti autorizzatori una valutazione economica dell’impatto sulla biodiversità derivante dall’utilizzo antropico delle risorse.

Il trasporto urbano su rotaia in Italia

Allo sviluppo del trasporto su rotaia si lega, nel nostro Paese, un'opportunità concreta di passaggio verso modelli di mobilità più sostenibili nelle città. È questa una affermazione di per se banale, vista la sua evidenza, ma non meno necessaria per coltivare una prospettiva di effettiva maggiore sostenibilità delle politiche dei trasporti e, in senso più ampio, delle politiche urbane.

Come già dieci anni fa spiegava autorevolmente il Libro Bianco sui trasporti della Commissione Europea, la possibilità concreta di ottenere progressi in chiave di "sostenibilità" dei trasporti in Europa sarebbe stata messa a dura prova dal predominio di un settore, quello stradale, che continuava a drenare risorse e attenzioni strategiche e a limitare di conseguenza le opportunità di espansione di alternative di mobilità molto più ecologiche e meno costose. Per questo in quella sede si prevedeva l'esigenza di concentrare gli sforzi in direzione di una strategia di riequilibrio modale da attuare in tempi medi e i successivi documenti di indirizzo a livello comunitario (rivisitazione del Libro Bianco del 2006, Libro Verde sul trasporto urbano del 2007) avrebbero indicato il passaggio dalla gomma al ferro come obiettivo qualificante di una politica comunitaria specifica per le città.

Se questo è il punto di partenza, occorre chiedersi quale sia dopo un decennio la situazione italiana rispetto ad una prospettiva di riequilibrio tra modi di trasporto così importante per la vivibilità e il benessere delle città e dei suoi abitanti. E occorre anche chiedersi se c'è un divario da colmare rispetto alla situazione degli altri Paesi partner europei e quali politiche dovrebbero

essere adottate in questa direzione. Partendo da simili interrogativi, Isfort negli ultimi anni ha sviluppato un intenso filone di studi, nell'ambito dell'Osservatorio per le Politiche di Mobilità Urbana Sostenibile (Opmus), dedicato proprio al trasporto urbano su "ferro"¹. Il dato generale che emerge dagli studi, e che fa un po' da cornice all'analisi, è da rintracciare nella contraddizione evidente tra le potenzialità di sviluppo del trasporto su rotaia nelle nostre città e la lentezza con la quale l'offerta di reti infrastrutturali e di servizi nei contesti urbani si adegua a questa potenzialità. Dal lato della domanda, i binari stanno progressivamente accrescendo il proprio peso nelle città, almeno all'interno del sistema complessivo del trasporto collettivo. In un quadro strutturale di evidente affanno e criticità per la mobilità pubblica, con una quota di domanda soddisfatta attorno al 12% degli spostamenti urbani motorizzati (Tab. 1), la componente rappresentata dai sistemi su rotaia o a guida vincolata è in significativa espansione. Nel 2009 le percorrenze su "ferro" hanno inciso per il 33,6% degli spostamenti collettivi (36,5% nelle sole grandi città), contro valori pari rispettivamente al 27,6% e al 31,5% nel 2005. Dal lato dell'offerta, in-

Tab. 1 - La ripartizione degli spostamenti motorizzati per mezzi di trasporto nella mobilità urbana (Val. %)

	2009	2005
Mezzi pubblici	11,6	10,6
Mezzi privati (auto)	80,8	81,9
Motociclo/Ciclomotore	7,5	7,6
Totale spostamenti motorizzati	100,0	100,0

Fonte: Isfort, Osservatorio "Audimob" sui comportamenti di mobilità degli italiani

vece, lo scenario che emerge è costellato di aspetti problematici. La situazione attuale e le prospettive delle infrastrutture ferroviarie dedicate al trasporto pubblico nelle città italiane sono deboli da molti punti di vista: le risorse pubbliche disponibili sono insufficienti a coprire i progetti proposti (molto costosi e che prevedono spesso opere da realizzare interamente ex novo), il contributo dei soggetti privati resta molto basso e di conseguenza le coperture finanziarie sono incerte. A ciò si aggiunge il fatto che anche dove le opere sono finanziate, i tempi di completamento sono in media lunghissimi.

In verità qualche passo in avanti negli ultimi anni è stato fatto. Ad esempio guardando allo stato di realizzazione delle infrastrutture urbane finanziate dalla Legge 211/92 e dalla Legge 443/01 (Legge "Obiettivo"), tra il 2005 e il 2009 cresce il numero di opere che nel frattempo sono state concluse, opere comunque avviate molti anni prima. Inoltre, i progetti inseriti nel Piano Strategico delle Infrastrutture (Pis) del 2010 e relativi a metropolitane, tranvie e ferrovie suburbane generano investimenti pari a circa 25 miliardi di euro, ben 15 miliardi in più rispetto al 2005. Tuttavia, meno del 50% di questi investimenti ha una reale copertura finanziaria. E se poi consideriamo il valore complessivo delle opere inserite nel Pis tutti gli investimenti relativi al "ferro urbano" pesano solo per l'11% del totale, ovvero circa un quarto di quanto assegnato alla sola Anas. Insomma, non siamo in presenza di quel cambio di

priorità strategica nelle politiche dei trasporti, a favore della mobilità collettiva e a favore delle aree urbane, di cui i cittadini avrebbero un gran bisogno per migliorare la propria qualità della vita.

Il panorama del settore è quindi coperto da molte ombre e illuminato da qualche luce. Certo, non abbastanza per sostanziare un cambio radicale del modello di mobilità nelle nostre aree urbane, prigioniera della motorizzazione individuale. E non a caso la relazione della Corte dei Conti sullo "Stato di realizzazione di sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata e di tranvie veloci nelle aree urbane (legge n. 211/1992)", approvata nell'aprile dello scorso anno, è in proposito molto esplicita, come si legge nel capitolo conclusivo: "Il ritardo dell'Italia rispetto agli altri paesi europei per estensione, qualità e numero di passeggeri delle reti di trasporto rapido di massa a guida vincolata e di tranvie nelle aree urbane è relevantissimo. Assai lontano appare il riequilibrio modale a favore del trasporto collettivo...Ciò si deve, in parte, alla non sufficiente quantità di risorse impegnate. Il sistema del trasporto rapido di massa urbano soffre di una mancanza di scelte strategiche e, al tempo stesso, di un

eccesso di regolamentazione...Risulta, pertanto, necessaria una cornice di riferimento operativo per il sistema delle regole non equivoca e stabile nel tempo. La certezza e la continuità di tale cornice impongono serie e convincenti politiche urbane per la mobilità sostenibile".

Il ritardo nel confronto europeo

D'altra parte, nel confronto con i sistemi urbani europei si confermano e anzi si amplificano i divari relativi alla dotazione delle reti, agli standard qualitativi dell'offerta e conseguentemente al riparto modale "gomma"/"ferro" nel trasporto pubblico delle nostre città. Guardando allo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria urbana, i ritardi riguardano soprattutto la rete delle metropolitane e quella delle ferrovie suburbane. In Italia la dotazione di linee metropolitane in esercizio ammonta ad appena 160 km complessivi, un valore che è meno della metà della sola Londra (416 km) ed è inferiore alla sola Parigi (215 km), alla sola Madrid (233 km) o addirittura della sola area metropolitana di Stoccarda (192 km). Quanto alle ferrovie suburbane, i quasi 200 km della rete di Roma o di Milano attualmente esistenti (su un patrimonio di linee

Tab. 2 - Le nuove linee metropolitane entrate in esercizio nelle grandi città

Città	Tipo di sistema	Km di rete	N. Stazioni	Capacità di trasporto (*)	Entrata in funzione
Torino	Metro automatica (VAL)	9,6	14	15.000	2006
Napoli	Metro leggera (Linea 6)	2,3	4	7.600	2007
Napoli	Ferrovia metropolitana (Napoli-Aversa)	13,5	5	7.800	2005-2009
Milano	Metrotranvia (Milano-Cinisello Balsamo)	8,5	27	5.300	2008
Bari	Ferrovia metropolitana (M1)	9,2	9	1.500	2008

(*) La capacità del sistema è indicata in passeggeri-ora per direzione di marcia. Fonte: Isfort su fonti locali e MetroTram

e stazioni ferroviarie locali ben più vasto da connettere e riconvertire al trasporto delle città) sono veramente poca cosa a fronte dei quasi 800 km della Grande Londra, dei 440 km di Monaco o dei 570 km di Barcellona. Per non parlare delle regioni di Parigi-Ile-de-France e Berlino-Brandeburgo dove la stretta integrazione tra la rete ferroviaria suburbana e quella regionale assicura un network di quasi 1500 km nel primo caso e di quasi 3000 km nel secondo. Guardando a queste dotazioni di binari, non sorprende di conseguenza che il peso degli spostamenti su “ferro” rispetto al totale degli spostamenti sul trasporto collettivo sia ampiamente superiore al 50% in città come Parigi (67%), Londra, Madrid, Berlino, Barcellona (62%), Vienna (qui si tocca la punta massima con l’84%), mentre ad esempio a Roma si ferma al 30% (Graf. 1). L’esempio delle città europee evidenzia peraltro che le politiche devono presidiare altre importanti componenti per assicurare al sistema una funzionalità efficace ed efficiente. Una di queste componenti è rappresentata dal principio dell’integrazione metropolitana che è molto diffusa in Europa, e in Italia esistente per ora solo a Torino. L’organizzazione metropolitana permette infatti di sviluppare politiche di network strutturate su più pilastri: la gomma per la connessione e il primo attestamento, le linee metropolitane e le tranvie per l’accesso al centro, i treni locali e suburbani per la raccolta diffusa dei pendolari, trovando anche la forza “contrattuale” (date le dimensioni di popolazione e degli interessi economici rappresentati) per avanzare richieste più nette e ascoltabili dallo Stato, ad esempio sulle necessità finanziarie del settore. Molte Capitali e grandi aree urbane europee in effetti hanno sviluppato di recente progetti rilevanti e dimostrano un notevole impegno di ricerca e sperimentazione, che merita di essere seguito con

attenzione non solo per farsi un’idea delle evoluzioni possibili su cui misurare in futuro gli standard italiani, ma anche in quanto tali progetti costituiscono un importante “banco di prova” sul lato delle forme di finanziamento non convenzionali e delle possibilità di alleggerire l’onere per i budget statali. Al riguardo le vie testate sono diverse: dal coinvolgimento dei soggetti privati nella realizzazione dell’opera all’attuazione di meccanismi fiscali per la co-partecipazione delle comunità e degli attori economici, fino a misure utili a spostare risorse dal trasporto privato su gomma al trasporto pubblico su ferro (forme di tassazione differenziata).

L’offerta nelle città italiane

I sistemi di trasporto dei grandi centri presentano in verità poche novità che riguardano essenzialmente le metro leggere di Napoli e Torino, per alcune tratte funzionali, i servizi tranviari a Milano e inoltre alcune opere sul nodo ferroviario di Bari e Napoli. Per il resto si è ancora in attesa di completare gli interventi più consistenti anche in termini finanziari (es. Metro C e B1 di Roma, completamento della Metro di Genova, estensioni della rete metropolitana milanese).

A questo si aggiungono i progetti innovativi di altri centri, principalmente di media dimensione, che hanno deciso di puntare su nuove infrastrutture tranviarie. Il panorama delle realizzazioni comprende da ultimo: l’inaugurazione ad inizio 2010 della prima tratta di un sistema tranviario progettato e atteso da anni a Firenze; l’apertura del tram su gomma di Mestre in un primo tratto Favaro-Sernaglia esercitato come linea unica (T1) fino a quando non saranno terminati i lavori nell’intera rete destinata a collegare i nuclei della terraferma veneziana Favaro Mestre e Marghera arrivando sino a Venezia lungo il ponte translagu-

nare (20 km di tracciato complessivi). Il 1 settembre 2009 è stato invece aperto un nuovo tratto della metrotranvia di Sassari, operativa dal 2006, da considerarsi il primo esempio italiano di riuso di una linea ferroviaria a servizio del Tpl cittadino, poi realizzata per un primo troncone anche a Cagliari, e per la quale si profilano interessanti progetti di sviluppo come tram-treno². Anche a Padova il sistema inaugurato nel 2007 ha visto ulteriori integrazioni nei mesi recenti. Dal dicembre 2009 il “Tram-bus”, particolare tipologia di autobus con rotaia centrale, arriva infatti fino al capolinea nord di Pontevigodarzere, con 9 fermate in più (totale di 24) a partire da quella della stazione ferroviaria FS. Nonostante questo impegno le tratte in esercizio restano tutto sommato modeste per estensione e assicurano un incremento della rete complessiva di poco superiore ai 40 km.

Per Perugia occorre anche sottolineare le particolarità ambientali, come l’enorme dislivello che caratterizza l’accesso alla città alta, da cui la scelta di orientare l’investimento su un particolare tipo di metro a fune, con tratte in viadotto e in galleria molto impegnative da realizzare. Eccetto la tranviaria di Bergamo, che ha le dimensioni proprie di una linea extraurbana (è stata realizzata sul sedime della ex ferrovia della Valle Seriana) le altre sono opere sotto i 10 km, dunque realizzazioni di taglia piccola, tutte finanziate sulla base di progetti più estesi che, spesso, ne giustificavano la tenuta sul lato dei costi-benefici.

La mancanza di risorse certe per completare il disegno iniziale apre in effetti dubbi sulla sostenibilità economica futura del sistema. E anche la valutazione del percorso seguito deve tener conto del fatto che, in nessuno dei casi citati, esistono al momento certezze sulla disponibilità di risorse e sull’effettiva praticabilità degli interventi previsti e messi a programma ormai 10-15 anni fa.

Buone pratiche e criticità dei percorsi locali

È fuor di dubbio che la soluzione dei molti problemi collettivi e individuali sul fronte della mobilità urbana passa per un’attività multiforme e per l’adozione di una logica di intervento di lungo corso, di cui la realizzazione di una singola opera pubblica può essere momento necessario ma non

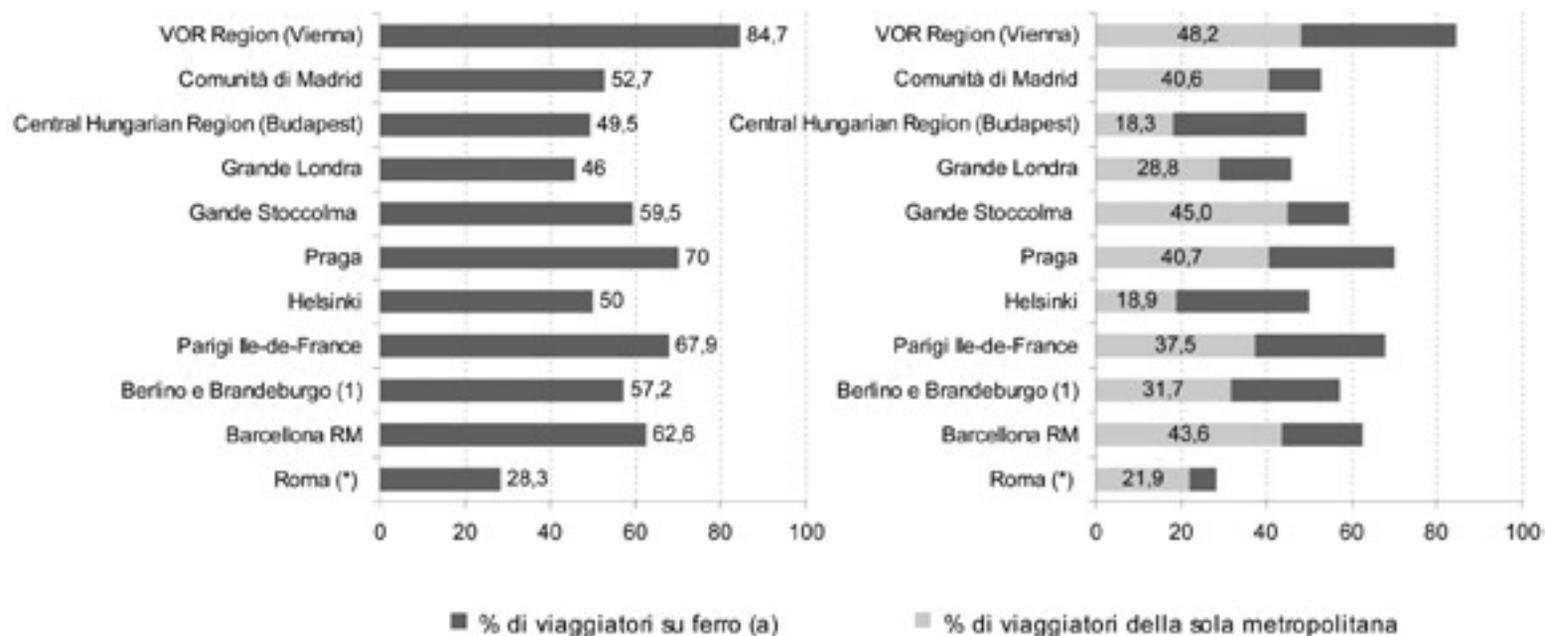
Tab. 3 - Le caratteristiche tecniche delle nuove tranvie

Città	Tipo di sistema	Km di rete	N. fermate	Capacità di trasporto(*)	Entrata in funzione /prolungamenti
Padova	Tram su gomma	10,5	24	1.800/2.000	marzo 2007/2009
Bergamo	Metrotranvia extraurbana	12,5	16	1.700	aprile 2009
Firenze	Metrotranvia	7,6	14	5.000	marzo 2010
Mestre	Tram su gomma	6,3	18	varie stime(1)	dicembre 2010
Cagliari	Metrotranvia	6,4	9	1.630	marzo 2008
Sassari	Metrotranvia	4,3	8	1.028	ottobre 2006/2009
Perugia	Metro a fune (people mover)	3,1	7	3.065	gennaio 2008

(*) La capacità massima del sistema è indicata in passeggeri-ora per direzione di marcia

(1) Circa 170 a 4 passeggeri al mq, e 238 a 6 passeggeri al mq per veicolo (modello Translohr STE4)

Fonte: Isfort su fonti locali, MetroTram e CityRailways



Graf. 1 – La distribuzione dei viaggiatori nel trasporto pubblico tra modalità su “ferro” e modalità su “gomma” in alcune aree capitali europee¹ (val. %) (a) % di viaggiatori annui su tram, metro, ferrovie suburbane in rapporto al totale Tpl. (1) Le stime includono le ferrovie regionali (*) Le stime non includono alcuni servizi della rete FS.
Fonte: Isfort-EMTA Barometer 2009 (dati al 2006 per le città UE e al 2008 per Roma)

sufficiente. Il percorso dimostrato dalle città italiane in questo senso presenta più elementi in chiaroscuro sotto il profilo dei tempi e delle modalità attuative.

Una parte di queste criticità dipende da difetti imputabili al livello politico centrale, in primis all’assenza di una vera strategia nazionale in grado di disporre di risorse certe e un quadro normativo più snello ed efficace. Altre problematiche rimandano invece a questioni locali, connesse specie alla qualità dei processi con cui, sul territorio, si programmano gli interventi e se ne accompagna la fase attuativa e di messa in servizio.

Altre carenze si intravedono sul piano della cultura di progetto e degli approcci seguiti localmente per dare corso all’opera. A livello locale colpiscono almeno 4 elementi limitanti, tra loro interconnessi:

l’assenza di una discussione pubblica soddisfacente su come rendere gli interventi maggiormente conformi ai bisogni della città;

la scarsa cura e attenzione innovativa per la comunicazione (con alcune eccezioni) e il monitoraggio pubblico dell’avanzamento dei lavori; i difetti di condivisione (come metodo)³ e la poca trasparenza complessiva delle scelte; infine è da segnalare la carenza di strumenti valutativi e analitici accurati (es. la sottovalutazione dello studio della domanda di mobilità e delle sue trasformazioni) che fa parte certamente delle lacune riguardanti i meccanismi de-

cisionali più complessivi. Infine, per valutare i reali benefici e i limiti del singolo progetto occorre prendere in considerazione altri elementi qualitativi, vedi la spinta complessiva di cambiamento sugli attori della mobilità. Dunque serve verificare i processi innescati dal punto di vista delle forme di gestione, dell’integrazione tariffaria e operativa più complessiva con i vari segmenti del Tpl delle politiche di mobilità. Non mancano invece sottolineature da fare circa gli assetti di governo delle nuove linee. La “gestione autonoma” delle linee, immaginata per brevi tratte, può presentare in effetti limiti evidenti e rischi connessi alla proliferazione di soggetti e cen-

1. Si veda in particolare il recente Rapporto periodico di Isfort: “Il trasporto urbano su rotaia in Italia. Situazione e linee di sviluppo all’avvio del nuovo decennio” (gennaio 2011), dal quale sono tratti ampi stralci di questo contributo
2. In ambedue i casi di Sassari e Cagliari si tratta di una ferrovia a scartamento ridotto. Attualmente nel capoluogo regionale sono in corso i lavori di prolungamento, verso l’hinterland (Policlinico), dei 6,5 km di linea aperta nel 2008 (1,7 km quasi interamente in viadotto e 4 fermate). In attesa degli sviluppi, i numeri della tranvia di Cagliari sono da ritenere ad oggi modesti. Stando ai dati di viaggio disponibili, le obliteratezioni sarebbero in media sulle 40 mila al mese. Nonostante si sia raggiunta nel 2008 una prima forma di integrazione tariffaria con CTM (Azienda dei trasporti urbani di Cagliari), non essendovi la possibilità del check-in all’interno del mezzo, l’evasione sembrerebbe inoltre ancora elevata. A Sassari, invece, oltre alla prevista estensione della linea lungo la medesima direttrice (Stazione FS-Santa Maria di Pisa fino a Li Punti),

tri di costo, all’inconciliabilità di interessi economici tra soci pubblici e privati, alla difficoltà di realizzare scelte di sistema coerenti: corse di adduzione su bus, adeguata sosta di scambio alle fermate principali, misure di informazione e disincentivi al traffico privato.

altri interessanti scenari potrebbero prevedere un collegamento Sassari-Alghero esteso con un nuovo ramo sino a Fertilia e all’aeroporto.

3. Gli Enti appaltanti tendono tuttora spesso ad agire secondo una logica da “addetti ai lavori” nel proporre le innovazioni alla città. Calare i progetti dall’alto rappresenta un limite e un “modo di fare molto italiano”, quando al contrario l’attenzione strategica per gli aspetti di pianificazione e governance partecipata, in Usa come nelle migliori esperienze europee, sembra fare realmente la differenza nella riuscita degli interventi e nella loro accoglienza. Intanto perché incanala e dà “voce” alle critiche in termini giusti, anche nei tempi (in sostanza porta a confrontarsi prima per non discutere poi o “mettere in questione” il progetto una volta presa la decisione e avviati i lavori). Recuperare inoltre una linea di dibattito più corretta e definire momenti di decisione e valutazione collettiva, aiuta anche ad identificare la comunità nelle sue principali articolazioni con i progetti dell’Amministrazione.



a cura di Alessandro Franceschini e Giovanna Ulrici

Italia in viaggio: Trento

Alessandro Franceschini e Giovanna Ulrici
Una città che sta cambiando

Trento: una città in trasformazione tra archistar e pianificazione urbana

Come è accaduto per molte altre città medie italiane, gli anni Novanta del secolo scorso e questo ultimo decennio sono stati caratterizzati da un forte impulso innovatore derivato principalmente da una rivoluzione del sistema economico e sociale urbano. Grandi aree industriali dismesse, ampi spazi urbani da ricucire, l'arrivo di nuovi bisogni economici, il consolidamento del sistema produttivo del terziario avanzato sono state le premesse per un'azione di ripensamento della configurazione urbana della città. A Trento si è assistito a due grandi questioni: la revisione del Piano regolatore generale basata sull'idea di interrare la linea ferroviaria con l'obiettivo di unire due parti della città, e la progettazione di manufatti pubblici da parte di progettisti dello stars-system dell'architettura: tra gli altri, Renzo Piano, Mario Botta e Vittorio Gregotti. Ma se l'idea dell'interramento si è rivelata soprattutto un pretesto politico, gli edifici griffati stanno per essere ultimati modificando sostanzialmente l'austera immagine della città del Concilio.

All'inizio di questo millennio la città di Trento è stata oggetto di progetti e di ripensamenti urbanistici. Una fase di grande espansione, iniziata negli anni Sessanta, è giunta al capolinea. I grandi comparti industriali di cui la città si era dotata a partire dagli anni Trenta sono entrati in crisi lasciando dismesse ampie porzioni di città. Inoltre, la fine della Guerra fredda e il mutamento del quadro politico europeo, ha reso meno strategica la presenza militare a Trento, con la conseguente chiusura di gran parte delle caserme militari presenti nel tessuto urbano fin dalla fine dell'Ottocento. Sia nel caso delle ex-caserme che in quello degli ex-aree industriali, si tratta di aree molto preziose dal punto di vista urbanistico. Nate fuori dalla città, si sono trovate ben presto circondate dalle espansioni disordinate e subitane in cui Trento è cresciuta negli ultimi decenni. Aree che oggi possono essere considerate strategiche per il futuro del capoluogo.

Chi arriva a Trento in questo momento storico non può che osservare un grande fermento di cantieri, di gru, di impalcature edilizie. Questi, infatti, sono anni importanti dal punto di vista del cambiamento urbano, durante i quali stanno mutando sia l'immagine della città, sia la distribuzione sociale dei suoi abitanti. È un fenomeno che interessa ciclicamente tutte le città, se è vero, infatti, che esse sono costantemente in mutamento, essendo il frutto di una stratificazione incessante di lenta costruzione, è anche vero che esistono dei momenti nella loro storia nei quali tali mutamenti avvengono con maggiore intensità. Creando anche lacerazioni e discontinuità. Aprendo, in ogni caso, una nuova stagione. Anche la città di Trento ha vissuto

alcuni momenti di grande cambiamento: fin dalla costruzione del castrum romano nel I secolo avanti Cristo in quella selvaggia valle percorsa dalle ampie anse dell'Adige e che generò quella "Tridentum" che in pochi decenni sarà apostrofata dall'imperatore Claudio Augusto in persona come uno «splendidum municipium». Da quel «dramma nella storia» che rappresenta la sua fondazione, la città di Trento ha avuto altre significative rivoluzioni architettoniche ed urbanistiche. Fra le mutazioni più importanti va sicuramente annoverata la costruzione della turrita e compatta città medievale chiusa dalle mura duecentesche, con una forma «a foggia di cuore». Un altro momento di grande sviluppo coincise con la costruzione della città rinascimentale grazie all'opera del princip-vescovo Bernardo Clesio e al genio di molti artisti provenienti da tutta Italia e chiamati nel capoluogo per preparare la città ad ospitare quel Concilio che la renderà famosa nel mondo. L'industrializzazione, l'arrivo della strada ferrata con la conseguente deviazione (e regimazione) dell'Adige lontano dalla città, aprirono la strada alla dispersione urbana che da un nucleo compatto dove le mura dividevano lo spazio urbano da quello territoriale, si trasformerà in poco più di cent'anni in un'ampia regione urbanizzata estesa per una ventina di chilometri dal sobborgo di Mattarello a sud fino al Comune di Lavis a nord. Quello che ha caratterizzato la storia della città di Trento non è ovviamente costituito solo da fenomeni di natura urbanistica, politica ed economica. Trento è cambiata anche dal punto di vista sociale. La fondazione dell'Università, nel 1963, ha emancipato un tessuto sociale culturalmente fermo al Con-

cilio tridentino e lo ha proiettato, nel giro di quarant'anni, ad essere parte di una città che punta sull'innovazione, avendo fatto del "terziario avanzato" una delle principali risorse economiche.

In questo complicato e stimolante contesto ha preso forma all'inizio del millennio una nuova stagione di pianificazione, anche urbanistica: sull'impianto urbano delineato e non contraddetto del "Piano Vittorini" del 1989, due varianti al Piano Regolatore Generale si sono succedute tra il 2004 e il 2005 e contengono la "vision" del Comune esplicitata da un'equipe di docenti universitari (Renato Bocchi, Alberto Mioni e Bruno Zanon) ma soprattutto dal contributo dell'urbanista catalano Joan Busquets. Proprio quest'ultimo è stato l'indiscusso protagonista della stagione del dibattito sulle trasformazioni di Trento, tornando a proporre un piano disegnato, una città futura trasmessa con rappresentazioni grafiche di grande potenza comunicativa.

Un altro aspetto di questa stagione è la scelta operata dall'amministrazione di procedere mediante una pianificazione integrale, riferita agli ambiti culturale, sociale, per le politiche giovanili oltre che ad un piano strategico che sondasse le finalità delle scelte e costruisse una forma diffusa di condivisione.

Sotto l'aspetto urbanistico, in prospettiva, si nota che da questo impegno di approfondimento e di programmazione sono stati esclusi o introdotti con superficialità due temi, proprio quelli sui quali il disegno complessivo della città faceva affidamento con scelte forti e strutturali: mobilità e verde.

Trento è una città lunga 18 chilometri e che in qualche punto è larga solo 1 chilometro e mezzo. In questa "strettoia" passa l'autostrada A22, il fiume Adige, la tangenziale, la linea ferroviaria, e almeno due strade minori di collegamento nord-sud. Tutto questo fascio di infrastrutture, che raccoglie i flussi che dall'Italia vanno in centro Europa e viceversa, si concentra in uno spazio molto limitato, occupato anche dalla città fisica. Non a caso, la mobilità è un tema ancora da risolvere. La stagione della pianificazione dell'inizio degli anni 2000 non ha affrontato questo tema se non marginalmente, anzi peggio, poggiando il disegno complessivo della città su di una visione tanto affascinante quanto irrisolta tecnicamente e finanziariamente: l'interramento della ferrovia che attraversa la città per ricavare un elegante boulevard, tanto accattivante nell'immaginario cittadino quan-

to capace di aggregare sensibilità urbanistiche diverse.

Ora che è assodato che il boulevard non si farà, e che il Piano della Mobilità è stato licenziato (2010) non solo si fanno i conti con i condizionamenti dati da altre nuove visioni prodotte questa volta dalla amministrazione provinciale, che nell'ambito di un programma generale di mobilità su ferro (Metroland) ha previsto per la città capoluogo una metropolitana leggera di superficie (VAL), ma ci si interroga su quale possa essere il futuro modello di crescita della città, ove le scelte di densificazione devono necessariamente fare i conti con un modello di mobilità coerente. Analogamente il tema del verde, che è stato altro elemento di forte struttura per il disegno della città e per la valorizzazione di un patrimonio ambientale già ricco ma mai organicamente interpretato, sta in parte disperdendo il suo potenziale urbanistico ed ambientale perché non supportato da strumenti attuativi adeguati (per esempio per la concretizzazione di previsti corridoi verdi urbani) o da una forte volontà progettuale (per esempio per dare forma al previsto verde fluviale di connessione urbana).

Ma la stagione delle trasformazioni dei comparti di riqualificazione è partita, senza quasi sfiorare i temi che in questo caso si pongono come cruciali altrove: quello delle risorse e quello delle tipologie di strumentazione attuativa. Nel primo caso contribuisce senza dubbio la possibilità di investimento della Provincia Autonoma e delle sue società di investimento satelliti. Nel secondo caso il dibattito non serviva: si è semplicemente fatto ricorso alla strumentazione tradizionale (piani attuativi) oppure, quando la tipologia dell'intervento lo consentiva, a concessioni edilizie.

Se l'assenza di novità o dibattito rivela la mancanza di un problema, reale o percepito, va anche osservato che a questa scala l'urbanistica ha forse rinunciato a sollecitare partenariati pubblico-privato, ma anche a sperimentare strumenti di coinvolgimento e condivisione così come di redistribuzione della rendita, perdendo senza dubbio una occasione di crescita anche per la città.

A ben guardare, tra tante gru in azione, si colgono anche altre urgenze, legate ad uno sguardo più ampio, che abbracci anche le belle colline che circondano il fondovalle, coperte da colate residenziali o che osi spingersi a ragionare e programmare alla scala

sovra comunale, ora che il pendolarismo è, anche grazie agli alti costi della casa, un fenomeno in fortissima crescita.

Il tema della casa non trova infatti risposta in questa stagione di interventi di trasformazione: residenze per il livello medio-alto nel caso della ex Michelin, o residenze studentesche per gli interventi dell'Opera universitaria. Il resto è tutto terziario, in prevalenza pubblico. Questioni che possono destare preoccupazioni, e che si spera possano entrare in agenda, anche se il furore per questa ricomposizione della scacchiera e delle caselle vuote non sta (fortunatamente) ancora placando.

Un fenomeno nuovo per la città di Trento è l'arrivo di molti progettisti appartenenti allo stars-system dell'architettura mondiale. Si è iniziato proprio con il catalano Joan Busquets chiamato dal Comune di Trento per redigere il Piano Regolatore Generale. Poi è stato il turno di Renzo Piano, genovese, chiamato a redigere il progetto della ex-Michelin dalla società Iniziative Urbane spa in accordo con l'amministrazione comunale. Lo svizzero Mario Botta frequenta il Trentino da circa vent'anni, grazie alla progettazione e costruzione della sede roveretana del Museo di arte moderna e contemporanea di Trento e Rovereto (Mart). A lui l'Università di Trento ha affidato prima il progetto della Facoltà di Giurisprudenza e successivamente il progetto della Nuova Biblioteca d'Ateneo. Sempre per l'Università lavora l'equipe Ishimoto Architectural & Engineering che progetta la Facoltà di Lettere e i Poli universitari sulla collina a est della città. Poco fuori dal centro storico lavora Pierluigi Nicolini, vincitore di un concorso internazionale, che realizza il nuovo Polo Giudiziario sul sedime del Carcere austro-ungarico. C'è poi da segnalare la presenza dell'architetto milanese Vittorio Gregotti che sta progettando, per conto di privati, un grande intervento sulle aree dismesse di Trento Nord. Il fenomeno ha senza dubbio forzato non solo un rinnovamento dell'immagine della città ma anche la dimensione professionale dell'attività progettuale: le accuse di colonialismo progettuale hanno però spesso offuscato gli interventi di rilievo di progettisti locali, spesso vincitori di concorsi di progettazione, spesso per interventi ai margini delle zone centrali.

I luoghi e le strategie del cambiamento

A. F. e G. U.

I luoghi oggetto di cambiamento nella città sono molti e non certamente ascrivibili in aree omogenee. Molte di esse si collocano nelle aree comprese tra il centro storico e la periferia, spazi liberati da attività industriali dismesse o da presidi militari che richiedono grandi sforzi di reinterpretazione delle relazioni con il contesto prima ignorato. Altre invece costituiscono l'espansione di poli del terziario e dei servizi ai margini della città, comunque nel fondovalle e in relazione con gli assi logistici e intermodali sovra locali. Le maggiori aree di trasformazione possono essere raggruppabili in queste principali categorie:

Aree industriali dismesse.

Rappresentano la parte più estesa di territorio "libero" disponibile per lo sviluppo della città e anche il più interessante dal punto di vista urbanistico. Si tratta dell'area ex-Michelin (una larga fascia tra il fiume e la ferrovia, ad ovest del centro storico dove è in corso di costruzione un quartiere residenziale, un museo della Scienza – entrambe firmati da Renzo Piano e un grande parco pubblico affacciato sul fiume), ex-Italcementi (un ampio settore dell'abitato di Piedicastello, oltre il fiume rispetto alla città, sotto le pendici del Bondone, ancora in attesa di una chiara destinazione); le aree dismesse di Trento Nord (alcune grandi parti di territorio collocate a cavallo della ferrovia a nord della città) ed in particolare l'area ex-Sloi che ospitava una fabbrica di Piombo tetraetile chiusa dal 1978 e aggravata da un terreno inquinato in profondità, e l'area ex-Carbonchimica attualmente chiusa e anch'essa aggravata da un terreno inquinato. Su queste due aree esiste un progetto – di committenza privata – firmato dall'architetto milanese Vittorio Gregotti.

Aree ex-militari. Si tratta di alcuni comparti urbani occupati per tutto il Novecento da caserme militari. Sono collocati entro il tessuto urbano della città e rappresentano delle interessanti occasioni di ricostruzione e di connessioni tra parti di città. Alcune sono in zona centrale, a ridosso del centro storico e realizzate tra il 1883

ed il 1886, attualmente dedicate in gran parte a polo scolastico, in via Brigata Acqui e via dei Mille. Su quest'area va segnalato un progetto di Joan Busquets per la realizzazione di una Residenza Sanitaria Assistenziale per anziani, nell'area detta ex-sordomuti) e nelle immediate adiacenze il progetto di Pierluigi Nicolini vincitore di un concorso internazionale (2005) per la sostituzione e realizzazione di un nuovo Polo Giudiziario. Il progetto, che ha incontrato forti resistenze perché presuppone la demolizione delle prigioni ottocentesche, le cui funzioni sono state trasferite nel 2010 in un nuovo carcere ai margini nord della città). A sud della città sono invece collocate le caserme Pezzoli, Chiesa e Bresciani, in parte già demolite: se per una parte di queste ampie superfici è definita la nuova destinazione (la costruzione del Nuovo ospedale del Trentino-Not), per altre la partita è aperta, e la destinazione a verde pubblico del PRG non pare essere così probabile.

Aree di bordo.

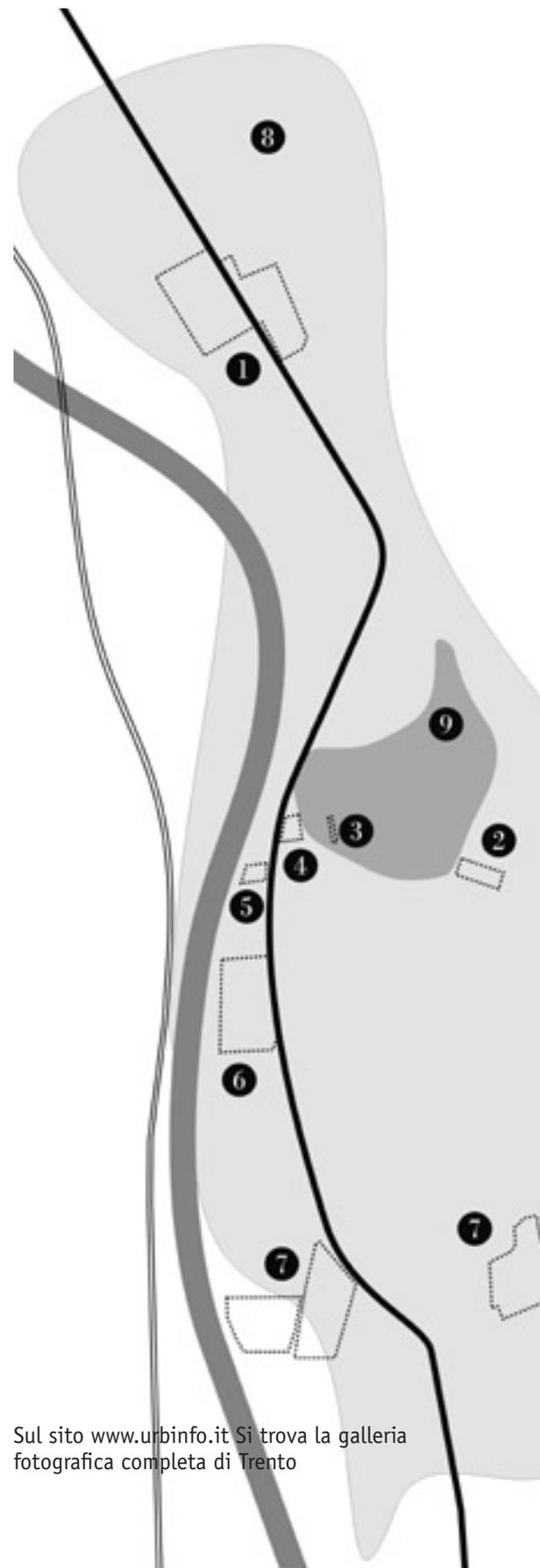
Sono un insieme poco omogeneo di brani urbani rimasti ineditati o con destinazione e forma incerta e sono collocati in quell'area che divide la città storica da quella contemporanea. Una di queste aree è quella su cui è sorta, per opera di Mario Botta, la nuova Facoltà di Giurisprudenza. Un'altra area importante, il cui destino è rimasto per molti decenni incerto, è quello del così detto "Buco Tosolini" situato ad est di Piazza Fiera entro i comparti dello sviluppo ottocentesco della città.

Strutture universitarie.

L'università, in forte espansione negli ultimi decenni, è la protagonista non solo dello sviluppo culturale della città ma recentemente di molte importanti iniziative architettoniche. Oltre alla già citata Facoltà di Giurisprudenza (2006) di Mario Botta, vanno ricordate: la nuova Facoltà di Lettere, in corso di realizzazione in via Tommaso Gar e che porta la firma della Ishimoto Architectural & Engineering, la nuova Biblioteca di Ateneo, che sorgerà sull'area di Piazzale San Severino, progettata sempre da Mario Botta (il progetto è in fase di elaborazione), il completamento del Polo scientifico a Povo e Mesiano con la costruzione di due edifici universitari firmati sempre dalla Ishimoto Architectural & Engineering e la cui realizzazione è in fase di conclusione, e le nuove Residenze universitarie nel quartiere di San Bartolomeo, concluse nel 2007 (progettisti Roberto Ferrari e Massimo Fattoretti). I nuovi poli urba-

1. Le aree industriali dismesse di Trento nord
2. Il nuovo Palazzo di Giustizia
3. La nuova Facoltà di Giurisprudenza
4. La nuova Facoltà di Lettere
5. La nuova Biblioteca di Ateneo
6. Il quartiere Albere ex-Michelin
7. Le aree ex caserme militari
8. L'area urbanizzata
9. Il centro storico

Sul sito www.urbinfo.it Si trova la galleria fotografica completa di Trento

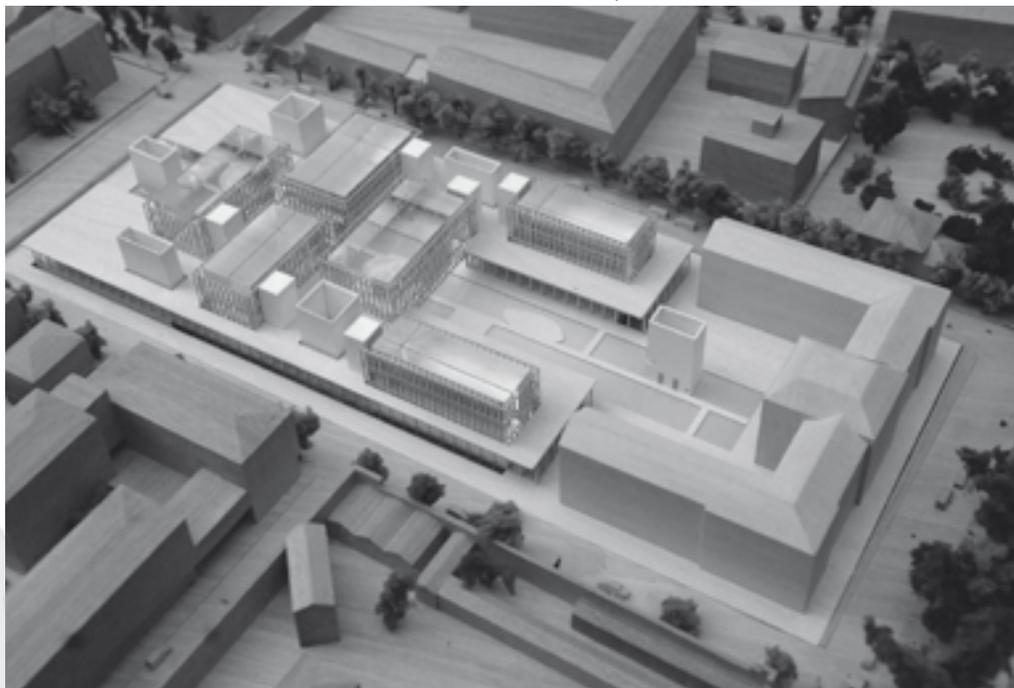


Sul sito www.urbinfo.it Si trova la galleria fotografica completa di Trento

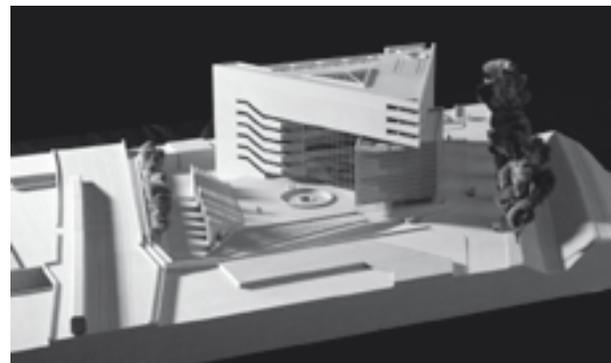
ni. Si tratta di nuove aree che concentrano importanti funzioni capaci di caratterizzare flussi di traffico e di persone. Fra queste va contemplato, anzitutto, il nuovo polo dell'Interporto a nord di Trento, un disegno urbanistico chiaro su di un'area su cui era collocata la fabbrica di aeroplani Gianni Caproni, all'interno di un tessuto di capannoni sorti senza disegno urbano. L'interporto di Trento, che realizza una logistica avanzata, raccoglie società pubbliche e private che hanno investito anche nel disegno architettonico: la Nuova sede della Trentino trasporti spa (ing. Franco Detassis e arch. Theofanis Bobotis), il Centro polifunzionale della Provincia autonoma di Trento) e la Nuova sede dell'Interbrennero spa (arch. Mauro Facchini, vincitore di concorso nel 1999). Verso sud, oltre le aree militari sopracitate, dalla metà degli anni '80 ha preso forma il polo sportivo a firma dell'arch. Renato Rizzi.



Ishimoto, la nuova facoltà di Lettere



P. Nicolini, il nuovo Palazzo di Giustizia



M. Botta, la nuova biblioteca d'Ateneo



R. Piano, il quartiere ex Michelin



M. Botta, facoltà di Giurisprudenza



R. Piano, il nuovo museo della scienza



I progetti in corso e le sfide per il futuro

Bruno Zanon

Il quadro tracciato dal Piano Regolatore Generale in vigore è l'esito di un lungo processo di pianificazione avviato negli anni '60 (il primo piano regolatore di Trento, di Plinio Marconi, è del 1968), proseguito negli anni '80 con una consistente revisione redatta con la consulenza di Marcello Vittorini (approvata nel 1991) e culminato nell'ultimo decennio in una intensa stagione pianificatoria che ha visto il coinvolgimento di diversi consulenti, tra i quali Renato Bocchi, Alberto Mioni e Joan Busquets, oltre allo scrivente, e ha prodotto importanti innovazioni e alcune sperimentazioni (per una descrizione di queste vicende si rinvia a: Zanon, 2009).

Il piano di Vittorini, a differenza di quello precedente che non prevedeva piani attuativi, individuava diverse aree da progettare unitariamente, in particolare al fine di costituire una serie di "luoghi centrali" anche nelle aree periferiche. Si consolidava in tal modo un ruolo attivo dell'amministrazione comunale nel governo delle trasformazioni urbane. Il piano più recente, approvato nell'ultima versione nel 2008 ma esito di diversi passaggi e soggetto a continue modifiche che configurano sempre più il governo del territorio come un flusso di atti di pianificazione, contiene una serie di sfide progettuali di grande rilievo. Si tratta, in particolare, della previsione (elaborata da Busquets) dell'interramento della ferrovia nel tratto urbano al fine di realizzare un boulevard (Busquets, 2004) per porre rimedio all'attuale cesura prodotta dall'infrastruttura con un asse urbano forte, quindi del riassetto di numerose aree dismesse, della ricollocazione delle caserme sparse per la città al fine di recuperare vaste aree collocate in situazioni strategiche, infine della realizzazione di opere pubbliche di grande rilievo.

La città nel corso degli ultimi anni ha visto vivaci dinamiche urbane e la moltiplicazione di proposte di intervento da parte di diversi attori, sia istituzionali che di mercato. Su tutto emerge peraltro un ruolo forte dell'amministrazione provinciale, spesso in competizio-

ne – o in conflitto – con quella municipale. La Provincia Autonoma di Trento detiene infatti quasi tutte le competenze nelle materie territoriali, ambientali, paesaggistiche e controlla un bilancio consistente con il quale può determinare le scelte in settori che presentano notevoli ricadute urbane. Tale quadro è stato rafforzato dall'attivazione di soggetti con statuto privato ma titolari di compiti operativi in merito a settori prima controllati direttamente dalla amministrazione provinciale. L'esito è che la gestione del patrimonio di edilizia pubblica provinciale, l'edilizia sociale, diversi sistemi infrastrutturali, fanno capo a società di capitali che possono operare con metodi privatistici, rendendo più rapidi gli interventi ma modificando le modalità decisionali e i consueti rapporti tra le amministrazioni.

Le trasformazioni urbane si collocano inoltre entro un quadro territoriale che ha visto interventi importanti di completamento della viabilità, in particolare il raccordo tra la circoscrizione e i territori a nord della città, verso Mezzolombardo e la valle di Non, il potenziamento della Valsugana, la recentissima apertura di un nuovo casello autostradale a sud. Si sono così modificati i tempi di accesso alla città, agevolando i consistenti flussi di pendolarismo giornaliero.

Altri progetti di rilievo strategico riguardano le infrastrutture ferroviarie. Si tratta del raddoppio della ferrovia del Brennero, in ragione del nuovo tunnel di valico nel quadro del corridoio europeo 1 e l'interramento del tratto urbano. La prima questione riguarda la necessità di adeguare la linea alle nuove caratteristiche tecniche, di sicurezza, di traffico, assunte per il tunnel del Brennero. Questo comporta la realizzazione di una nuova linea, con poche o nessuna interconnessione con quella attuale, realizzata in gran parte in galleria al fine di contenere i disagi indotti dal traffico e il consumo di suolo nel fondovalle atesino. L'impegno dell'opera assume pertanto dimensioni gigantesche, elevando i costi e collocando la sua realizzazione entro orizzonti temporali assai dilatati. Rimane peraltro aperta la questione della connessione tra il nuovo tracciato e la linea attuale, che serve la città e l'interporto posto più a nord. La possibile soluzione interessa un'area ferroviaria dismessa (lo scalo Filzi) sulla quale si dovrebbe ricollocare la stazione, innescando così modifiche strutturali all'assetto urbano. Altri grandi progetti – completati da poco o in via di attuazione - riguardano opere spesso

di competenza di amministrazioni statali ma sostenute dalla finanza provinciale (l'edilizia universitaria, in particolare) o realizzate direttamente dall'amministrazione provinciale. È il caso del carcere (completato da pochi mesi), delle nuove caserme poste a sud della città - che consentiranno di liberare ampie aree sulle quali realizzare un nuovo ospedale provinciale -, del discusso ampliamento del tribunale (con un progetto di Pierluigi Nicolini che comporterà la demolizione del carcere di epoca austro-ungarica).

Tali modalità di intervento comportano un rapporto dinamico con la pianificazione e relazioni complesse – come si è detto – tra l'amministrazione provinciale e quella della città di Trento. Il gioco di riutilizzo di aree dismesse, di ricollocazione di funzioni, di riassetto di parti importanti dello spazio urbano comporta spesso di rimettere in discussione le visioni elaborate con il piano strategico (ormai depotenziato come ruolo) e con il Piano Urbanistico di Struttura Generale del 2001, strumento di orientamento ormai di modesto rilievo. Il PRG è soggetto invece alla citata dinamica di modifiche e aggiornamenti.

In questa fase emerge la sperimentazione di nuove modalità di rapporto pubblico-privato, solo in parte ben ricordate entro il processo decisionale e di interazione con l'opinione pubblica (che è intervenuta vivacemente su alcune questioni, in particolare il progetto per un inceneritore) e lo strumento di piano. La complessità del gioco e l'impegno dei progetti rende difficile comprendere il grado di maturazione delle proposte e la loro fattibilità in tempi medio-brevi, mentre la struttura tradizionale del piano si scontra con alcune incongruenze connesse alla necessità di lasciare aperte delle opzioni e comporta la generazione di successive varianti allo strumento. I progetti si addensano in particolare lungo le sponde dell'Adige (Zanon, 2009) e riguardano la dismissione di impianti industriali e la valorizzazione di alcuni vuoti urbani. Si va dal recupero del sito dell'ex gasometro (sul cui destino vi sono ancora delle incognite), alla nuova biblioteca universitaria (su progetto di M. Botta), la vicina sede della facoltà di Lettere (in corso di realizzazione, su progetto dello studio Ishimoto) poi l'area dello stadio, che in prospettiva dovrebbe essere ricollocato a sud della città. Per il vecchio sito industriale Michelin, dopo una serie di proposte che non trovavano consenso, è stato chiamato Renzo Piano ad elaborare un progetto nel quale in-

tervengono degli investitori privati assieme al pubblico. Anche in questo caso la realizzazione è in fase avanzata, ma le incertezze del mercato rendono incerto il successo di un complesso che, pur posto lungo la ferrovia, avrà un forte carattere urbano e prospetterà su un ampio parco lungo il fiume Adige. In questo ambito sono previsti uno Science Center (ad opera della Provincia, su progetto di Renzo Piano) degli edifici terziari (con delle opzioni per nuove sedi di compagnie di assicurazione, mentre altre previsioni di sedi di banche hanno visto un rallentamento e forse uno stop), alberghi e residenza (e qui sono emerse difficoltà a vendere alloggi di qualità ma a prezzi elevati e collocati in un comparto tradizionalmente separato dalla città). Più a sud, nell'area attualmente occupata dalle caserme, verrà collocato il nuovo ospedale provinciale dopo avere realizzato un complesso militare a valle del centro urbano, a ridosso del sobborgo di Mattarello. L'università sta completando le proprie sedi sia in prossimità del centro sia in collina, dove si trovano le facoltà scientifiche e altri centri di ricerca.

Al di là del fiume Adige si pone il problema del recupero del sito ex Italcementi, accanto all'antico borgo di Piedicastello che nel corso degli anni '70 è stato tagliato da un tratto di circonvallazione, da poco spostato in galleria. Emerge ora l'opportunità di riqualificare un'area di grande suggestione ambientale e storica (il borgo, la collina del Doss Trento con testimonianze archeologiche e il monumento a Cesare Battisti) e con la presenza inconsueta di un centro di iniziative culturali – gestito dal Museo Storico di Trento – posto nelle dismesse gallerie della circonvallazione. La prospettiva è di collocare attrezzature di interesse urbano in corrispondenza dell'area ex Italcementi e di altre aree occupate da edifici di modesta qualità (gli uffici della Motorizzazione). I problemi riguardano l'assetto urbano, gli aspetti architettonici delle nuove opere, le scelte in merito alla destinazione d'uso dei nuovi edifici (dopo anni di incertezze l'orientamento attuale è quello di una scuola superiore e sedi di società di servizi). Anche le modalità delle decisioni costituiscono un problema, in quanto le risorse e le competenze di merito sono della Provincia, mentre molte delle ricadute riguardano la città, incluso il destino dell'area lasciata libera dallo spostamento della scuola superiore, che attualmente occupa un comparto scolastico ormai storico. A nord del centro urbano

si pongono i problemi più spinosi, in quanto sono presenti siti di industrie inquinanti e pericolose, come la SLOI (che produceva piombo tetraetile in condizioni tecnologiche arretrate e di sicurezza precarie) e la Carbochimica. Qui è in corso di elaborazione un progetto a firma di Vittorio Gregotti per un centro direzionale, ma le incertezze sulle modalità, i tempi e i costi del disinquinamento rendono molto incerte le decisioni, con la tendenza ad elevare il costruito per recuperare le risorse necessarie. Infine, la città esterna, allargatasi a dismisura in particolare a nord, richiede interventi diffusi di riqualificazione. Qui sono numerosi i brani verdi interclusi e le aree produttive in trasformazione, mentre sono carenti i servizi e le attrezzature urbane. Joan Busquets aveva proposto delle idee coraggiose per conferire un nuovo senso urbano a tali contesti, connettendo il sistema ambientale della collina con quello del fondovalle mediante dei corridoi ecologici. Tali proposte si sono però arenate entro un dibattito confuso, nel quale ritornano periodicamente gli stessi temi: città alta o città bassa; ospedale a ridosso della città o in un sito esterno; centri commerciali sì o no, ecc.

La pianificazione, come processo di ricognizione dei problemi, di sperimentazione di nuove soluzioni, di concertazione, appare più necessaria che mai, mentre il piano come strumento di regolazione dell'uso dei suoli entro lunghi orizzonti temporali appare nei fatti in buona parte superato. Per contro, l'amministrazione comunale, nonostante i tagli imposti dalla crisi, prosegue nel processo a volte minuto ma pervasivo di riqualificazione del sistema dei servizi collettivi e dello spazio pubblico, di realizzazione di nuove aree verdi e di piste ciclabili, di attivazione di iniziative di integrazione di una comunità urbana sempre più composita, che manifesta esigenze di iniziative innovative e di una grande attenzione ai temi contrastanti della sicurezza e della qualità urbana.

Riferimenti

Busquets Joan, 2004, Un progetto europeo per Trento - A European project for Trento, a cura di Rocco Cerone, Nicolodi, Rovereto (TN).
Zanon Bruno, 2009, "Trento", in: E. Piroddi (dir.scient. e cur.), A. Cappuccitti (cur.), Il nuovo manuale di Urbanistica. Lo stato della pianificazione urbana. 20 città a confronto, Roma, Gruppo Mancosu Editore, pp. 46-65.

Intervista ad Alessandro Andreatta, sindaco di Trento

Alessandro Franceschini

UI. Sindaco Andreatta, Lei proviene da una lunga stagione di amministrazione, prima come assessore all'urbanistica ed ora come sindaco, durante la quale la città di Trento si è posta degli obiettivi di trasformazione straordinari. In quale contesto s'inserisce questa fase della storia della città.

AA. Nella Trento sulla quale ci siamo trovati a riflettere assieme all'allora sindaco Alberto Pacher, eletto nel 1999, si assisteva ad alcuni processi inediti per la città ai quali occorreva dare una risposta. Anzitutto si notava il fenomeno, sempre più marcato, di persone che sceglievano i sobborghi come luogo di residenza. Questa dinamica si era già manifestata a partire da metà degli anni Novanta, ma nel 2000 era divenuto un fenomeno di cui la politica doveva occuparsi.

Un altro fenomeno importante era, infatti, lo svuotamento del Centro Storico dai residenti. Tra il '95 e il '99 avevamo già tentato di arginare questo esodo che sembrava inarrestabile, e causato da fenomeni complessi. La politica si interrogava sul perché un cittadino se ne andava. Forse non trovava la qualità che cercava, pur essendo il centro storico ben dotato e fresco di restauro. Ma anche perché arrivavano realtà commerciali e di terziario che occupavano posti, come banche e casse rurali. Questo significava che i trentini erano alla ricerca di una nuova qualità della vita. Non la si trovava in periferia, ma era sparita anche in centro. C'era un altro processo importante: quello delle realtà industriali in via di dismissione. Incominciavano a ritirarsi i grandi impianti industriali lasciando in eredità vere e proprie aree dismesse. Era un fenomeno che ci era chiaro, rappresentato emblematicamente dalla ex-Michelin. Erano aree che ci ponevano degli interrogativi sul loro futuro: le aree della Michelin, della ex-Lenzi (più a sud). C'erano poi le aree ex-Sloi e ex-Carbonchimica: le famose aree inquinate di Trento Nord. Oltre ad alcune aree meno ampie ma non meno importanti al limitare del centro storico sud-est.

UI. Quali strumenti urbanistici sono stati adottati per affrontare queste questioni?

AA. Per pensare la Trento del futuro siamo partiti da una logica di "pianificazione integrale",

pensando la città da tutti i punti di vista. Abbiamo iniziato con il “Piano Strategico”: il piano che ha consentito il maggior grado di condivisione. Questo strumento ha definito finalità, obiettivi, misure e azioni. Ma non è tutto: c’è stato un “Piano Sociale”, un “Piano Culturale” e un “Piano per le Politiche giovanili”. È stata, insomma, una grande stagione di pianificazione in cui Trento ha voluto ripensare se stessa. Nel 1999 eravamo a dieci anni dall’approvazione del Piano Regolatore generale della città di Trento, implementato nel 1989. Si trattava del secondo grande Piano regolatore della città dopo quello del 1969. Dopo aver valutato attentamente la sua struttura abbiamo ritenuto che si trattasse di un piano ancora attuale, felice nelle sue intuizioni generali. Tuttavia a fronte di quelle nuove sfide, abbiamo deciso di metter mano alla città andando ad immaginare modifiche, correttivi al Piano regolatore generale, senza necessariamente rifarlo. Immaginando così una o più varianti che si inserissero su un’impalcatura che aveva dieci anni e che ci sembrava buona per molti aspetti. Uno strumento “antico”, usato però con una filosofia “moderna”. Con alcune priorità: lavorare all’interno del tessuto urbano e tutelare il verde. In anni successivi alla redazione del PRG abbiamo messo mano al Piano Urbano del traffico.

UI. Alla fine degli anni Novanta il capoluogo è protagonista di un momento di grande ripensamento della sua struttura urbana. Con quale programma venne affidata la Revisione del Prg all’inizio degli anni 2000?

AA. All’inizio degli anni duemila, per una riflessione sulla città, abbiamo chiesto l’aiuto ad architetti ed urbanisti: in particolare gli architetti Renato Bocchi (docente all’Università Iuav di Venezia), Alberto Mioni (docente al Politecnico di Milano) e Bruno Zanon (docente all’Università di Trento). Successivamente, è stato coinvolto anche l’architetto catalano Joan Busquets. Hanno costituito un gruppo di quattro professionisti che ha lavorato sulla città sostanzialmente facendo una scelta: è vero che c’è una crescita delle periferie non ancora ordinata: ma il piano dell’89 aveva previsto delle condizioni per una crescita equilibrata. Bastava attuare quello che il piano diceva. Invece, anche a giudizio dei professionisti, la parte più delicata era la parte centrale della città. Non quella storica, già normata dal Piano del Centro Storico del 1994 che descrive con puntualità le destinazioni d’uso degli edifici, ma quella consolidata e la immediata periferia, da riqualificare e ricucire.

Il disegno del piano prevedeva lo sfruttamento del sedime dei binari con un boulevard, una

strada verde. Al di là dei nomi, era interessante pensare che sulla sede dei binari ci fosse uno spazio di collegamento progettato, però, come un collegamento non veicolare ma uno spazio in cui muoversi a piedi o in bicicletta, per consentire agli autobus di viaggiare nord-sud e per innestare su questo tratto (di circa 3 km) a raso, anche facendo ricorso ai semafori razionali per le strade est-ovest. Questa era l’idea innovativa: utilizzare in maniera intelligente il sedime per collegare il Centro storico e l’immediata periferia che potevano essere ricollegate attraverso questa “dorsale”. Per fare questo occorreva verificare l’interramento dal punto di vista economico e infrastrutturale. L’obiettivo era più ambizioso: collegare la città al fiume in un rapporto rinnovato, in una città in cui il fiume è stato sempre percepito come qualcosa da guardare con indifferenza o con sospetto. Non è stata mai percepita come una possibilità o un’occasione. Nell’immaginario collettivo c’era probabilmente la delusione per la rettifica del fiume di metà Ottocento. Una delusione per quella decisione che oggi ci suona meno bene: il fiume rettificato era più veloce: era qualcosa da cui difendersi.

Recuperare quello che sta fra la ferrovia e il fiume, sostituire le funzioni che non hanno più ragione d’essere ed implementarne di nuove. Le riflessioni dei quattro professionisti si sono sviluppate nella logica di non agire in contraddizione con la città esistente, ma costruire parti di quartiere lavorando su lembi di città: la ex-Michelin e i suoi 11 ettari, le ex-Lenzi e i suoi 5 ettari, la ex-Italcementi e i suoi 5 ettari, anche se al di là del fiume.

UI. L’operazione “Ex-Michelin” apre anche un inedito per Trento, protagonismo dei privati nella costruzione della città...

AA. In questo senso Joan Busquets ebbe un ruolo importante: in particolare sul rapporto pubblico e privato ci fece capire che eravamo un po’ indietro e che occorreva crescere. Io venivo regolarmente attaccato da destra e da sinistra: i primi sostenevano che non mi fidavo di loro, i secondi invece che mi “fidavo” troppo. Ma la sintesi per me era questa: vincere una scommessa di potermi rapportare come un privato che non avesse a cuore solo il massimo profitto ma anche la qualità della città. Quando io sono diventato assessore i giochi erano però stati fatti dall’amministrazione precedente. Il gruppo, denominato allora “Iniziativa urbane”, era già stato praticamente (anche se non formalmente) costituito. Erano però dei soggetti credibili per chi aveva delle remore in questo senso: La Caritro (la Cassa di Risparmio di Trento e Rovereto), la Sit (Tren-

tino Servizi – Dolomiti Energia), gli Industriali, l’Isa (l’Istituto di sviluppo atesino)... Si trattava di sei-sette realtà che erano percepite non come un privato duro e puro, abituato a pensare solo al massimo profitto, ma realtà che avevano un respiro diverso e che volevano bene alla città.

Abbiamo iniziato un percorso non facile per trovare un giusto equilibrio. Questo è stato trovato quando si è deciso che su quell’area dovevano andare due importanti funzioni pubbliche: primo realizzare un parco di cinque ettari su undici (una parte significativa, quasi il 50% del totale), a cui vanno aggiunti più di due ettari di aree che saranno cedute all’ente pubblico: strade e piazzette. L’ente pubblico riceve sette ettari su undici. È la prima operazione di questa entità. Se le strade e la piazze possono essere poco interessanti, il verde è certo un elemento di grande interesse. Diventerà per estensione il quarto parco della città. Sarà però il parco forse il più importante perché avrà una valenza importante, a dieci minuti dal Duomo ed affacciato sul fiume. La seconda funzione pubblica è quella del Museo della Scienza. Collocare lì una sede museale con molte valenze, in parte nuova e in parte antiche: è il vecchio museo di Scienze Naturali che si coniuga con i Science Center diffusi in Europa: un approccio diretto e didattico, a portata di tutte le età della vita, ai temi della scienza e della tecnologia.

UI. Come abbiamo visto, alcune intere parti di città sono oggetto di radicali trasformazioni che comportano delle modifiche non solo urbane ma anche dei comportamenti sociali. Gli strumenti urbanistici si sono occupati di ricucire e reinterpretare il significato di molte di queste aree, ma ci sono aree interessanti e ancora senza una chiara scelta progettuale. Come ad esempio Piedicastello e l’area Ex Italcementi...

AA. Sull’Italcementi c’è molta attenzione: ci sono 7 ettari (l’Italcementi e l’area adiacenti a sud) e molte relazioni da considerare: il rapporto con la Cava alta, con il borgo storico, con il Doss Trento, con la ex-Tangenziale, con il Centro Storico, con il Ponte San Lorenzo. È una partita molto aperta, ma la proprietà interamente pubblica può aprire scenari interessanti. Sicuramente ci sarà la residenza che darà al borgo i fasti di un tempo che permetterebbe anche la sopravvivenza di servizi. C’è poi l’idea di creare un polo per l’arte e per la musica ed un polo scolastico. Questo funziona con una visione nuova delle scuole: quando finiscono le lezioni gli spazi possono essere utilizzati da associazioni gruppi e cittadini. Non solo scuola ma anche altro.



La riqualificazione dell'ex Michelin: la città e l'archistar

Giovanna Ulrici

L'area ex Michelin (11 ha) è parte di una porzione di territorio che si sviluppa tra il fiume Adige ed il tessuto urbano di Trento, da cui resta separato a causa della barriera costituita dalla ferrovia e da importanti arterie stradali urbane. Forti emergenze ambientali (il fiume, lo sfondo delle montagne, le vicine zone agricole) dominano su queste aree, molte delle quali interessate da un graduale processo di dismissione, da funzioni industriali o militari.

In particolare l'area ex Michelin rappresenta l'ambito più avanzato di trasformazione: la discussione intorno al destino urbanistico di queste aree produttive prende concretamente avvio dal 1998, quando la Michelin Italiana procede alla disattivazione degli impianti produttivi localizzati a Trento. I ragionamenti sul futuro di quest'area erano già stati sviluppati nel PRG "Vittorini" del 1989, dove sull'area si era individuata una scacchiera di isolati misti-residenziali nel verde, tesa a costruire una nuova centralità urbana: questa previsione fu oggetto di critiche da parte di chi vi riconosceva la volontà di accelerare il processo di dismissione dell'industria e venne quindi stralciata con una successiva variante del '94.

Un ordine del giorno del Consiglio comunale del 1998 stabilisce alcune priorità per le scelte sul futuro dell'area: nel riconoscerne il rapporto potenziale con la città, e le potenziali qualità ambientali e paesaggistiche date dalla vicinanza al fiume Adige, chiede di perseguire qualità urbanistica e architettonica. Al contempo, gli enti di governo pubblico rinunciano all'acquisto dell'area, che viene acquisita da un pool di investitori locali, sotto il nome di Iniziative Urbane S.p.A., una società la cui compagine sociale risulta composta per lo più da società locali del settore bancario e assicurativo. In una provincia con grandi possibilità di investimento, in un'epoca ancora non funestata dalla crisi economica questo gesto non viene condiviso da una

parte dell'opinione pubblica che rinfaccia all'amministrazione sia una presunta opportunità speculativa offerta a privati sia la rinuncia ad una regia diretta nell'intervento, come nella tradizione dell'autonomia.

Deve però essere riconosciuto che nell'ambito del processo di definizione del futuro della Michelin, ripercorrendone le tappe, non si può affermare che siano mancati passaggi condivisi e partecipati. Analogamente non si può dire che l'urbanistica sia stata estranea alla partita: oltre ad un "Concorso di idee", limitato ai soli progettisti trentini, indetto nel 1999, anche uno studio del prof. Renato Bocchi per la formazione della variante generale 2001 al PRG partecipano dei ragionamenti sul ruolo dell'area in rapporto alla città. Il problema, se si vuole, è che la narrazione del futuro della città come delineata negli strumenti urbanistici si è poggiato su grandi scelte strutturali irrealizzabili - interrimento della ferrovia in primis - rafforzando in molti il giudizio piuttosto superficiale di una politica urbanistica composta da una sommatoria casuale di interventi episodici e slegati da un quadro organico.

In coerenza con la richiesta espressa dal Consiglio comunale di individuare un progettista di levatura internazionale, per la progettazione dell'intero comparto viene incaricato l'architetto Renzo Piano, che avvia il lavoro nell'autunno del 2002, con una particolare attenzione agli interventi di riqualificazione della fascia fluviale e di integrazione e collegamento con il resto della città al di là della fascia ferroviaria. Questi ragionamenti impegnano l'amministrazione pubblica alla realizzazione, ora in corso, di una serie di opere di integrazione: verso il fiume si procede all'interrimento di un tratto della strada (via Sanseverino) e del canale Adigetto, barriere verso l'asta fluviale: una opportunità per estendere il grande parco del progetto fino all'argine fluviale. Verso la città, si stanno invece per realizzare una serie di sottopassi alla ferrovia (di cui il PRG prevedeva l'interrimento).

A distanza di 13 anni dalla chiusura della fabbrica Michelin, il cantiere della nuova parte di città ha preso forma definitiva in quasi tutti gli 11 ettari di cui si compone: quasi 5 ettari di parco pubblico, un sistema di strade e piazze pubbliche per una superficie di quasi 2 ettari e una superficie utile di quasi 100.000 m², comprendente residenza, terziario e spazi commerciali, di cui si prevede la conclu-

sione entro il 2013. Nel frattempo, si avvia la realizzazione anche del nuovo polo museale interno all'area e destinato alla scienza (MUSE), che ospiterà anche attività di ricerca ed è interamente finanziato dalla Provincia Autonoma, che in questo periodo sta anche definendo l'eventualità di acquisizione di altri spazi terziari all'interno dell'area.

Le ambizioni delle società che curano lo sviluppo dell'area hanno al presente dovuto fronteggiare la crisi edilizia che ha notevolmente rallentato il piano di vendita degli appartamenti, peraltro molto costosi, del comparto. Un aspetto delicato riguarda anche un serpeggiante scetticismo verso questa iniziativa, di scala (fisica ed economica) inusuale per la città: sospetti e resistenze sulla prima esperienza di collaborazione pubblico-privato nella trasformazione di un cruciale comparto della città, una diffusa percezione di quest'area ancora ritenuta "fuori" e lontana (non solo per via dell'industria che ospitava, ma soprattutto per la barriera irrisolta della ferrovia), la chiara insoddisfazione dei professionisti locali per un mancato coinvolgimento... D'altra parte va riconosciuto che la sempre più ingombrante presenza della barriera ferroviaria non ha impedito il recupero di un'area in abbandono nelle forme di un'emozionante montagna di vetro che ospiterà il futuro polo museale scientifico e di una edificazione densa che ha permesso di liberare quasi 5 ettari di parco verso il fiume: l'appropriazione di questo spazio da parte della città rappresenta la vera scommessa per il futuro. La partita non è quindi ancora chiusa, ma è chiaro che il successo di questa operazione immobiliare sta a cuore tanto alla pubblica amministrazione quanto agli investitori privati.

La pianificazione associata in Emilia Romagna

La pianificazione associata nelle regioni Italiane

L'intercomunalità è un tema da sempre al centro della pianificazione, tanto più quando questa affronta i temi strutturali legati all'ambiente, alle infrastrutture, ma anche quelli strategici dell'economia e dell'abitare.

Più recentemente, a partire dalle leggi regionali riformate, assistiamo ad una nuova stagione di pianificazione intercomunale. Esperienze che trovano ragione in temi settoriali, ma che spesso coinvolgono l'intero territorio di più comuni.

Per conoscere da vicino questo processo UI ha avviato una indagine articolata in tre domande:

- *attuazione del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali Dl 267/2000;*
- *le forme di associazione previste dalle leggi regionali per i piani intercomunali;*
- *efficacia ed esiti della pianificazione associata.*

Il primo rapporto che pubblichiamo è prodotto dall'Emilia Romagna regione che da tempo ha avviato la gestione associata dei servizi e la pianificazione intercomunale. (F. S.)

Consistenza dell'attuazione del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali D.L. n.267/2000 art. 30, 31, 32, 33.

Una premessa metodologica si rende necessaria, e concerne la tipologia di forma associativa nel cui ambito ci accingiamo ad indicare il numero dei Comuni della Regione impegnati nelle diverse attività di gestione associata: l'analisi delle gestioni associate svolte dai Comuni sotto indicate sarà esclusivamente riferita alle gestioni svolte dalle forme associative disciplinate dalla Lr n. 11/2001 (gestioni associate svolte nell'ambito di forme associative strutturate, ed in particolare, come indicato agli artt. 1 e 2, svolte nell'ambito di Unioni e Comunità montane)¹. La legge all'art. 12 prevede "I programmi e i provvedimenti regionali di settore che prevedono contributi a favore di enti locali stabiliscono, ai fini della loro concessione, criteri preferenziali per gli interventi posti in essere in forma associata, con particolare riferimento alle forme associative disciplinate dalla presente legge". Con l'approvazione della Lr 1/2001 si è avviato un processo di integrazione tra i settori della Regione, con quale è migliorato il lavoro tra il Servizio Affari Istituzionali e Autonomie Locali volto ad uniformare il più possibile i soggetti cui destinare contributi regionali. L'obiettivo è privilegiare le forme associative strutturate, come le Unioni e le Comunità montane, rispetto ai Consorzi (art. 31 Tuel) e le Convenzioni per la gestione di singoli servizi (art. 30 Tuel). Il processo è tuttora in corso, ma le normative di settore (ed i programmi di concessione di contributi settoriali, come a titolo esemplificativo, quello per la polizia locale) stanno progressivamente attuando le disposizioni della LR n. 11/2001.

Quali sono le forme di associazione previste dalla legge urbanistica regionale per la redazione dei piani in forma associata

Il quadro normativo di riferimento è rappresentato, in via generale, dalle seguenti leggi regionali:

1) LR n. 11/2001 "Disciplina delle forme associative e altre disposizioni materia di enti locali", ed in particolare dai seguenti articoli:

Art. 4, comma 1, secondo cui "Ai sensi dell'art. 28 del D.Lgs n. 267 del 2000, l'esercizio associato di funzioni proprie dei Comuni o a questi conferite dalla Regione spetta alla Comunità montana". Il comma 2 dello stesso articolo precisa che le modalità di svolgimento ed organizzazione delle funzioni e dei servizi sono disciplinati da convenzioni stipulate tra i Comuni e la Comunità montana;

Art. 8, comma 1, secondo cui "La Regione promuove l'istituzione di Associazioni intercomunali finalizzate alla gestione associata di una pluralità di funzioni e servizi propri dei comuni". Al riguardo, va precisato che trattasi di Soggetti privi di personalità giuridica, e operanti sulla base di convenzioni;

Artt. 11, 12 (di cui si è detto al punto 1 del questionario) e 14, con i quali la Regione Emilia-Romagna incentiva lo sviluppo delle gestioni associate di funzioni e servizi comunali attraverso la leva economica, e demanda allo strumento del programma di riordino territoriale la specificazione dei criteri per la corresponsione degli incentivi alle diverse forme di gestione associata;

Art. 19, che con riferimento ad ulteriori livelli di gestione associata sopra comunale, stabilisce che "le Unioni, le Comunità montane ed i Comuni capofila delle Associazioni intercomu-

Gestione associata	Numero di Comuni interessato	Percentuale sul totale di 348 Comuni
Sportello unico per le attività produttive	152	43,7%
Polizia municipale	138	39,66%
Protezione civile	195	56%
Sviluppo turistico	86	24,7%
Informatica e statistica	194	55,75%
Gestione del personale	119	34,2%
Servizi sociali	153	44%
Gestione delle strade	24	7%
Servizi culturali	50	14,4%
Funzioni catastali	54	15,5%
Gestione della progettazione e manutenzione opere pubbliche	27	7,8%
Gestione dei tributi e della fiscalità locale	52	14,95%
Gestione dei servizi scolastici	52	14,95%
Gestione degli appalti	60	17,24%
Gestione dell'urbanistica	87	25%
Gestione dell'edilizia pubblica	52	14,95%
Gestione finanziaria	36	10,35%

Fonte: Regione Emilia Romagna

nali possono essere delegati dai Comuni che ne fanno parte ad aderire a gestioni associate di funzioni e servizi comunali di più vasta area subentrando nei diritti e negli obblighi posti in capo agli stessi (omissis)".

2) LR n. 6/2004 "Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione Europea e Relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università", ed in particolare, il titolo II, specificamente dedicato al sistema delle autonomie locali. Vengono soprattutto in rilievo i seguenti articoli:

Art 9, comma 1, secondo cui "La Regione pone a fondamento dell'intervento legislativo e della disciplina sul conferimento delle funzioni amministrative a livello locale, il principio dell'integrazione, con particolare riferimento alla integrazione tra le politiche sociali, territoriali ed economiche"

Art 13 che, con specifico riferimento all'esercizio associato delle funzioni comunali, dispone espressamente che "quando la legge non stabilisce requisiti demografici, territoriali o organizzativi, i Comuni possono esercitare in forma associata le funzioni loro attribuite o conferite, ivi comprese le funzioni fondamentali stabilite dalla legge statale (omissis)".

3) LR n. 10/2008 "Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni" che ha dato avvio alla nuova governance territoriale nella Regione Emilia Romagna. Tale normativa ha, da ultimo, valorizzato il ruolo delle Unioni quali livelli istituzionali appropriati per l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi nonché il ruolo delle Comunità montana quali enti di esercizio associato delle funzioni comunali, assimilandole alle Unioni, perseguendo anche

la promozione dell'esercizio in forma associata di funzioni provinciali previo accordo con le Province stesse. Al riguardo, si segnalano le seguenti previsioni:

Art 9, comma 1, secondo cui la regione incentiva le forme associative con personalità giuridica a vocazione plurifunzionale e in ambito sovra comunale in cui non vi siano sovrapposizioni di enti e di competenze;

Art 10, commi 1 e 3, secondo cui le leggi successive al riordino territoriale delle forme associative, operato dalla stessa legge 10, disciplinano il conferimento alle Nuove Comunità montane ed alle Unioni di Comuni di funzioni e compiti amministrativi. Tali Enti gestiscono anche tutte le funzioni che i Comuni conferiscono loro al fine dello svolgimento in forma associata.

Art 11 comma 1, secondo cui "il conferimento volontario alle predette forme associative deve essere integrale senza che residuino in capo ai comuni attività riferibili alla stessa funzione (omissis)".

L'attuale programma di riordino territoriale (Dgr 629/2009) che, con riferimento alle annualità 2009 e 2010 indica i criteri per la corresponsione degli incentivi, si occupa specificamente della redazione attraverso l'Ufficio di piano del Psc in ambito sovra comunale, chiarendo che, ai fini del finanziamento, è richiesto il conferimento della funzione pianificatoria alla forma associativa con l'avvenuta stipula di un accordo territoriale e/o di una convenzione fra tutti i comuni facenti parte della medesima forma associativa. Il programma prevede inoltre il finanziamento della gestione associata di altre e diverse funzioni attinenti alla predisposizione di ulteriori strumenti di pianificazione, quali ad esempio il Rue.

Per quanto riguarda la disciplina urbanistica, il quadro normativo di riferimento è dato soprattutto dalla LR n. 20/2000 la quale, già prima delle modifiche introdotte dalla recente LR n. 6/2009, conteneva disposizioni in merito alla gestione associata delle funzioni pianificatorie fra cui, segnatamente, i seguenti articoli:

Art. 9, dedicato ai livelli di pianificazione regionale, provinciale e comunale, il quale - nel conferire ai comuni tutte le funzioni di governo del territorio, non esplicitamente attribuite ad altri livelli di pianificazione sovraordinati - stabilisce espressamente, al comma 2, che: "nei casi stabiliti dalla presente legge i comuni di minore dimensione demografica possono esercitare le funzioni pianificatorie in forma associata";

Art. 13 che specifica che il Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) ha il compito di evidenziare gli ambiti territoriali sub-provinciali entro cui si rende necessario sviluppare forme di coordinamento degli strumenti di pianificazione e programmazione comunali e politiche di integrazione funzionale. Tali indicazioni consentono di differenziare i diversi assetti funzionali ed urbanistici dalle politiche di intervento e valorizzazione in sede di PTCP.

Art. 15, rubricato "accordi territoriali", il quale prevede che "I comuni possono, altresì, stipulare accordi territoriali per lo svolgimento in collaborazione di tutte o parte delle funzioni di pianificazione urbanistica, nonché per l'elaborazione in forma associata degli strumenti urbanistici e la costituzione di un apposito ufficio di piano o di altre strutture per la redazione e gestione degli stessi"

La LR n. 20/2000 ha supportato i comuni che non avevano ancora rinnovato i propri piani attraverso finanziamenti specifici di sostegno di forme di co-pianificazione, di pianificazione intercomunale e di pianificazione in forma associata.

Dal 2001 al 2005 la Regione ha pubblicato una serie di bandi finalizzati a finanziare il rinnovo della pianificazione territoriale, e in particolare le esperienze pianificatorie realizzate in forma cooperativa. I bandi sono quattro e sono stati pubblicati con continuità con gli obiettivi della

- sperimentazione dei contenuti dei nuovi strumenti di pianificazione urbanistica comunali
- sperimentazione della costruzione dei quadri conoscitivi per la pianificazione
- sperimentazione di modelli dati per i piani urbanistici in formato digitale

Le graduatorie stilate in occasione dei bandi

sono state utilizzate negli anni successivi per erogare gli ulteriori finanziamenti messi a disposizione. Con le modifiche introdotte dalla LR n. 6/2009 la Regione Emilia-Romagna ha potenziato gli strumenti urbanistici che consentono l'esercizio associato dell'attività di pianificazione e delle funzioni amministrative nel campo del governo del territorio, con particolare riguardo ai Comuni caratterizzati dalla limitata dimensione demografica.

In particolare il comma 3, come sostituito, dell'art. 13 della L.R. n. 20 del 2000 introduce la possibilità per il PTR e per il PTCP di individuare ambiti ottimali per l'esercizio di dette funzioni in forma associata, previa intesa con le amministrazioni interessate. Si attribuisce, cioè, alla Provincia e alla Regione, attraverso un processo di pianificazione che vede il pieno coinvolgimento delle amministrazioni coinvolte, l'individuazione di ambiti che, presentando una contiguità insediativa ovvero una stretta connessione funzionale nei sistemi urbani, necessitano di particolari forme di cooperazione.

Effetto di tali perimetrazioni, è che i Comuni interessati dovranno predisporre i loro strumenti di pianificazione urbanistica in forma associata ovvero elaborare ed approvare piani urbanistici intercomunali.

Per facilitare l'esercizio associato delle funzioni in parola, la leLR n. 6/2009 ha disciplinato questo nuovo istituto, in grado di semplificare in modo significativo il complesso quadro degli strumenti di pianificazione: a differenza dei piani associati, che rimangono comunque distinti e seguono autonome procedure di formazione e approvazione, per quanto elaborati e predisposti secondo metodologie ed uffici di piano comuni, il piano intercomunale diviene un unico strumento che opera per tutto il territorio dei comuni associati, con evidenti effetti positivi, in termini di semplificazione, uniformità e coordinamento delle politiche territoriali.

Il piano intercomunale presuppone un'intesa preliminare di ordine politico organizzativo, avente lo scopo di designare il Comune capofila, incaricato di redigere il piano intercomunale, e di definire le forme di partecipazione di ciascun ente all'attività tecnica di predisposizione del piano e alla ripartizione delle relative spese.

I nuovo art. 48, comma 1, della LR n. 20/00 richiede in particolare che il Comune abbia effettuato il conferimento "stabile ed integrato" della funzione comunale di elaborazione, ap-

provazione e gestione degli strumenti di pianificazione urbanistica a favore di una di queste forme associative, ai sensi dell'articolo 14 della LR n. 10/2008.

Efficacia ed esiti della pianificazione associata

Le associazioni che all'anno 2009 hanno concluso almeno la fase della Conferenza di Pianificazione e hanno avviato, di fatto, quella che è definita pianificazione in forma associata sono complessivamente 26 su 35 e si presentano con caratteristiche molto diverse tra di loro per natura, tipologia, per dimensioni dei comuni partecipanti, per condizioni orografiche di riferimento, per area geografica di appartenenza, per numero di popolazione residente. Nella fattispecie le 35 forme associative hanno riguardato sostanzialmente Unioni, Comunità montane e Associazioni intercomunali nonché forme associative costituite appositamente con Accordi territoriali, ed in particolare:

- 7 comunità montane;
- 20 associazioni intercomunali;
- 6 unioni di comuni,
- 2 accordi interistituzionali che non hanno riguardato soltanto i singoli comuni associati ma gli stessi e la Provincia di riferimento, che è diventata difatti anche il capofila incaricato a redigere il piano attraverso un processo di co-pianificazione.

Il monitoraggio dello stato di attuazione della pianificazione associata nella Regione Emilia-Romagna, eseguito a fine 2009 restituisce un'immagine complessa dell'attività pianificatoria svolta sul territorio regionale. Le ragioni di tale caratterizzazione sono molteplici e vanno dalle diverse condizioni politiche di partenza, che per ragioni storiche, vede alcuni comuni più 'affiatati' rispetto ad altri, o a condizioni più contingenti, legati a consuetudine alla pianificazione associata, all'uso di infrastrutture condivise da tempo (tipo scuole, strade, parchi, etc.), o alla partecipazione istituzionale all'interno di enti di carattere sovracomunale come comunità montane o unioni di comuni, oppure a motivazioni di carattere fisico come l'orografia, la dimensione del comune, il tasso demografico.

La Regione, in coerenza con la LR n. 20/00 e la successiva LR n. 6/09, che promuove lo sviluppo della pianificazione associata, ha attivato, come si è avuto modo di dire, a partire dall'anno 2001 una serie di bandi (n. 4), finalizzati allo sviluppo della pianificazione comunale, per un finanziamento complessivo messo a disposizio-

ne di circa 1.872.000 euro, di cui solo una parte è stato effettivamente utilizzato. Le aggregazioni comunali considerate (comprese comunità montane, associazioni comunali e unioni di comuni) sono 26, per un totale di 116 comuni coinvolti sui 348 esistenti in Regione, e una popolazione di 1.053.949 abitanti sui 4.337.966 residenti. In sostanza circa il 33,3% dei comuni della Regione ha avviato un processo di pianificazione associata, per un coinvolgimento di circa il 24,3 della popolazione residente.

Il territorio complessivo pianificato in forma associata è di 8.104,15 Km² su 22.445,5 Km² di territorio regionale, in termini percentuali il 36,1% del totale.

Tenuto conto del finanziamento regionale complessivo messo a disposizione è possibile stimare in maniera approssimativa che il costo impiegato dalla Regione per finanziare lo sviluppo della pianificazione associata è stato di solo 1,78 €/ab. Se si tiene conto che lo stesso ammonta soltanto al 40% del totale speso dai Comuni per rinnovare i propri strumenti urbanistici, è possibile stimare una spesa pubblica complessiva di investimento sulla pianificazione associata di circa 4,50 €/ab nei dieci anni considerati. Entrando nel merito della composizione delle singole aggregazioni analizzate e dell'attività pianificatoria svolta è possibile fare una prima considerazione di base sulla quale occorrerebbe effettuare una più accurata e specifica ricerca. Innanzi tutto nessuna delle aggregazioni realizzate presenta come comune capofila un capoluogo di Provincia, e questo a dispetto di una realtà insediativa che in alcuni casi si presenta con i veri e propri aspetti tipici dei fenomeni della conurbazione urbana: insediamento residenziale e funzioni terziarie privo di soluzione di continuità esteso da un territorio comunale all'altro, mutuo rapporto di problemi di carattere ambientale-gestionale come il traffico, l'inquinamento, il trasporto pubblico, ecc., e infine continuità di carattere paesaggistico-ambientale che attesta la fusione insediativa di alcune realtà urbane.

Le aggregazioni di comuni sono composte da un minimo di due comuni (almeno in sei casi) ad un massimo di 10 comuni (in almeno due casi: il Nuovo Circondario Imolese e l'Associazione Intercomunale della Bassa Romagna ora Unione). Un ulteriore elemento di rilievo che si evince dalle esperienze attivate è la pressoché totalità delle esperienze analizzate che hanno portato a termine contemporaneamente l'approvazione del PSC. Nei casi in cui anche il Psc è redatto in forma associata vi è quasi sempre

anche un Rue di comune impianto. Anche in assenza di un Psc o Rue associato, risulta diffusa l'adozione di strumenti attuativi comuni. Il Poc, invece, non è mai stato redatto in forma associata. La soluzione del Poc associato consentirebbe di fare un ragionamento operativo complessivo sul territorio dell'associazione, prevedendo un'equilibrata attuazione delle previsioni insediative (aree produttive, edilizia sociale, ...) e verifiche complessive a livello sovracomunale per le dotazioni territoriali.

Infine, un tema significativo che, in linea generale, è presente nell'apparato normativo dei piani è quello della perequazione territoriale: quasi tutti gli strumenti di pianificazione comunale hanno colto, sebbene in maniera ancora incerta e disomogenea, l'opportunità offerta dall'art. 15 della Lr n. 20/00 di affrontare il tema della diversa distribuzione dei costi e dei benefici di determinate scelte urbanistiche.

Se la compensazione territoriale teoricamente può comprendere sia la condivisione dell'equa distribuzione degli introiti fiscali e dei costi di realizzazione (prevista esplicitamente dalla Legge), sia il trasferimento dei diritti edificatori all'interno dei territori dell'associazione, a prescindere dai confini comunali, le esperienze fino ad ora condotte, hanno, in realtà, sperimentato solo la prima delle due forme. L'attuazione di tale forma è assicurata principalmente attraverso l'applicazione di meccanismi di compensazione finanziaria intercomunale e, in particolare, dalla costituzione del cosiddetto "fondo di compensazione", spesso però slegato dal piano urbanistico e vincolato invece ad Accordi territoriali tematici attuativi dei Ptcp. Come in altri casi, tale situazione è, ancora una volta, determinata principalmente dai limiti imposti da un sistema della fiscalità locale che non prevede, ma anzi ostacola la perequazione fiscale intercomunale, incentivi finanziari per l'associazionismo intercomunale.

Le tecniche di perequazione e compensazione territoriale, tuttavia, attuate ancora in esperienze solo marginali, rappresentano una risposta parziale alla questione di una riforma della fiscalità per disinnescare la rendita fondiaria, quale fattore di rilievo nella formazione dei bilanci comunali e di competizione fra enti e territori che dovrebbero invece cooperare.

1. I dati sono tratti dalle risultanze agli atti del Servizio Affari istituzionali e Autonomie locali relativi alle gestioni associate svolte nell'anno 2010 nell'ambito delle sole Unioni e delle Comunità montane della Regione.

Novità editoriali



#02
Astengo
Editoriali di urbanistica dal 1949 al 1975
a cura di Marisa Fantin e Laura Fregolent



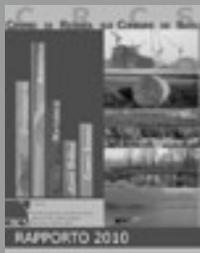
#03
Praticare il PIANO?
di Paolo Galuzzi e Piergiorgio Vitillo



#04
STU: quali, come, perché?
di Daniela Mello



Rapporto dal territorio 2010
a cura di Pierluigi Properzi



Rapporto 2010 del Centro di ricerca sul consumo di suolo
a cura di Andrea Arcidiacono, Damiano di Simine, Federico Oliva, Stefano Pareglio, Paolo Pileri, Stefano Salata



Adriano Olivetti: il lascito
Urbanistica, Architettura, Design, Industria.
a cura di Mario Piccinini

parole chiave

rapporti

volumi

Rassegna urbanistica

Cinzia Langella, Francesco Domenico Moccia
I piani e i comuni della Campania

La Rassegna Urbanistica presenta un caso di studio piuttosto raro nel nostro Paese: un sondaggio sull'utilità e sull'efficacia dei piani e dell'azione delle Amministrazioni comunali. Il lavoro, seppur sperimentale e limitato, si presenta particolarmente importante in quanto – come dicono gli autori – le opinioni contano non solo perché possono fare luce sui problemi reali, ma anche perché è determinante per le Amministrazioni locali conoscere la percezione del proprio operato.

Rischio Sismico e processi perequativi, per ragioni diverse che attengono alla difesa del suolo e alla carenza di risorse pubbliche, continuano a dominare l'Agenda delle Amministrazioni pubbliche.

Le ragioni di un sondaggio

Questo è il primo sondaggio di opinione condotto in Campania come strumento di studio dell'Urbanistica. Questa modalità d'indagine, molto usata nel Regno Unito ed in altri paesi europei, non viene praticata in Italia più legata a discussioni critiche basate sull'autorità degli esperti. L'utilità di una raccolta di opinioni da parte di un numero consistente di soggetti ha comunque dei suoi vantaggi. In primo luogo, essendoci rivolti comunque a degli operatori, i quali hanno un rapporto diretto e quotidiano con l'urbanistica, sono in grado di esprimere come si percepisce il tema alla base. In secondo luogo, questi stessi soggetti sono quelli determinanti per il processo di pianificazione, essendo la competenza incardinata proprio presso l'ente locale, per cui esprimono una opinione rilevante ai fini della velocità ed efficienza del processo. In terzo luogo, le opinioni contano: non solo perché possono fare luce sui problemi reali, ma anche perché è determinante per l'attività amministrativa la percezione che si ha della situazione e perché lo stato d'animo degli operatori influisce sul loro comportamento. Questa rilevazione misura la presentazione di problemi avvertiti e del grado con il quale gli stessi sono avvertiti e non si può considerare sufficiente per stabilire delle soluzioni. Allo stesso modo non è possibile inferire dall'intensità con cui un problema è avvertito l'importanza del problema. Per passare a questa successiva affermazione non è possibile eludere considerazioni relative alla posizione strategica dell'argomento, né gli obiettivi politici di cambiamento.

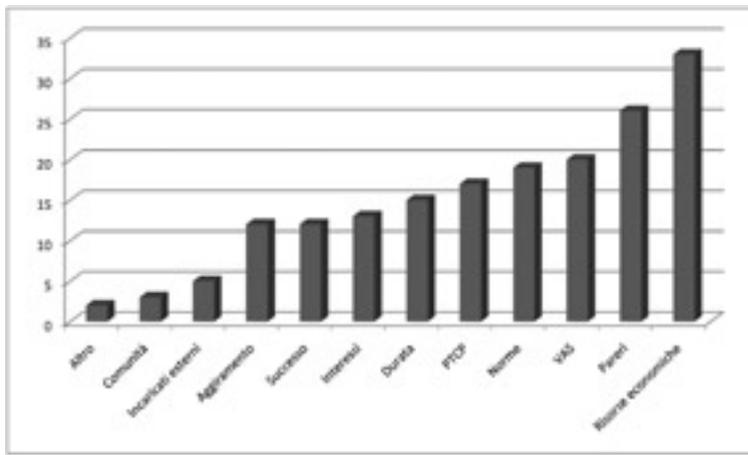
L'indagine è stata condotta in due fasi. Nella prima si è cercato di definire e delimitare il problema della valutazione dei Puc cercando

di mettere a fuoco delle questioni critiche. A questo scopo si sono condotte delle interviste aperte con alcuni esperti del settore all'interno della pubblica amministrazione e nella professione. Il risultato di queste discussioni esplorative è stato quello di fissare una serie di punti che consentivano la formulazione di un questionario a risposte chiuse da poter sottoporre a tutti i 551 comuni della regione. Questa scelta era anche giustificata dalla semplicità della successiva computazione delle risposte pervenute. Hanno risposto al questionario 56 comuni della Regione Campania corrispondenti a circa il 10%, secondo la seguente composizione: 21 della provincia di Salerno, 9 di Avellino, 6 di Benevento, 7 di Caserta, 13 di Napoli. I questionari sono stati compilati da 7 sindaci, 7 assessori, 24 dirigenti, 11 funzionari e 8 da altri ruoli del Comune come, ad esempio, Presidente del Consiglio Comunale. La somministrazione dei questionari e l'attesa per la risposta è durata più di sei mesi incontrando difficoltà non previste data la novità dell'operazione. In queste condizioni, anche comparate con altri sondaggi analoghi, bisogna ritenersi soddisfatti della rappresentatività del campione.

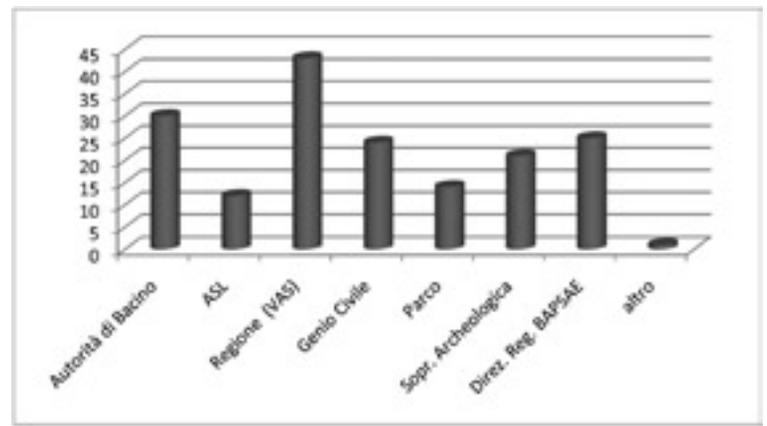
Sintesi dei risultati: Le difficoltà

Sull'insieme degli intervistati 34 ritengono che gli adempimenti richiesti per la redazione del Puc non siano proporzionati alle risorse tecniche ed organizzative esistenti nel proprio ente a fronte di 20 soddisfatti dell'adeguatezza delle proprie capacità.

Il criterio preferito in merito alle modalità richieste per la redazione dei piani riguarda il numero degli abitanti. I comuni al di sotto di determinate soglie demografiche dovrebbero ottenere una semplificazione degli elaborati



Percezione delle difficoltà nella redazione dei Puc



Enti a cui richiedere snellimenti procedurali

richiesti, l'estensione della superficie comunale o la densità abitativa sono giudicate meno importanti. I rapporti con la comunità locale risultano il minore tra tutti i problemi segnalati e questo riduce le preoccupazioni circa la conflittualità che si può innescare durante la discussione sugli obiettivi e le scelte (fatto salvo quando intervengono interessi personali o di natura economica i quali preoccupano poco meno della metà degli intervistati); ridotto si presenta anche il problema dell'eventuale divergenza con i tecnici incaricati della redazione o la loro affidabilità come supporto alle amministrazioni, conseguenza forse della tendenza sempre più diffusa di affidare i servizi tramite gare o consulenze qualificate, costruendo un ruolo sempre più oggettivo all'apporto tecnico. Viene segnalata, piuttosto, che la durata dell'elaborazione diverge dalle cadenze del ciclo amministrativo. Perciò sono gli eletti ad essere poco incentivati in un processo decisionale sempre costoso per il consenso a fronte di un risultato difficile da raggiungere nei tempi del mandato. Questo scollamento pesa per un quinto degli intervistati in maniera determinate.

Sebbene un sesto degli intervistati manifesta una certa insofferenza rispetto allo strumento urbanistico generale e ritiene utile trovare modi per aggirarlo al fine di risolvere problemi urgenti e gravi, essi costituiscono una netta minoranza dimostrando come si avverta la necessità da parte di tutti gli altri di procedere linearmente e di dotare l'ente locale di tutti gli strumenti di governo del territorio, esplicitando, in questo modo, i propri compiti istituzionali. A fronte di queste valutazioni positive, si profilano nettamente gli impedimenti il primo dei quali è la carenze di risorse economiche. Questo ostacolo economico presenta due facce: da una parte le difficoltà finanziarie degli enti; dall'altro il costo del Puc. La soluzione per superarla dovrà scegliere come fare leva sull'uno o sull'altro aspetto. I rapporti tra le istituzioni

risultano particolarmente difficili. In primo luogo l'ottenimento dei pareri dagli enti di settore richiede tempi molto lunghi e, tra questi la procedura Vas rimane ostica, forse perché ha subito tante modifiche procedurali negli ultimi anni, o perché non se ne comprende l'utilità? Il sistema normativo sovracomunale costituisce una difficoltà per la metà degli intervistati, tant'è che non avvertono la mancanza dei Piani Provinciali. L'indagine restituisce un quadro per gran parte ancora chiuso nella gelosa difesa della propria autonomia, dove qualche breccia è stata aperta dalle esperienze di Sistemi Territoriali di Sviluppo, la cui cooperazione è preferita alle Provincie (26 contro 10). Potrebbe anche darsi che sia la rarità di compiute esperienze di pianificazione note a determinare la formazione dell'opinione, ma è certo che il grado di successo non costituisce una delle maggiori preoccupazioni. La richiesta e l'ottenimento dei pareri obbligatori degli enti di settore regionali e statali appare ai Comuni una delle maggiori difficoltà per la redazione dei Puc. Un apparente contraddizione con la precedente risposta è il punteggio massimo assegnato alla procedura Vas presso la Regione. L'interpretazione possibile è che l'ottenimento dei pareri è comunque meno importante delle difficoltà economiche e che quando i pareri si considerano nel loro insieme rappresentano uno scoglio superiore alla procedura Vas. In questo giudizio bisogna considerare i tempi delle risposte date durante un periodo di notevoli modifiche delle procedure. I cambiamenti non sono estranei alle difficoltà per l'incertezza che generano e la difficoltà di comunicazioni annesse. Tuttavia il settore Vas dovrebbe ancora essere considerato critico, nonostante le modifiche avvenute dato l'elevata segnalazione di difficoltà ad esso associato. Segue l'Autorità di Bacino, di cui sono abbastanza note le procedure che richiedono tempi lunghi per i diversi passaggi nei suoi organi tanto tecnici che politici.

Messe assieme le due prime difficoltà evidenziano una situazione critica nel settore delle politiche ambientali regionali. Il basso punteggio ottenuto dagli Enti Parco dipende anche dal fatto che solo una parte degli intervistati ricade nei loro territori ed è obbligata alla richiesta dei relativi permessi.

È più difficile dedurre se la questione dell'ambiente sia limitata alla sola parte riguardante l'efficienza dell'organizzazione degli enti, oppure se esistano motivazioni più profonde di condivisione delle impostazioni della politica ambientale o dell'approccio alla politica ambientale.

A queste domande potrebbe rispondere solamente un'ulteriore indagine.

Tra le due soprintendenze lo scarto è facilmente attribuibile all'estensione delle competenze piuttosto che al funzionamento organizzativo e procedurale o al modo d'impostare i rapporti. Sotto questo profilo si sa come siano uniformi per statuto e abbastanza simili per missione ed approccio. Non si può fare a meno di notare come gli enti statali siano percepiti meglio degli enti regionali nel loro insieme. Facile dedurre che la Regione può fare molto se riesce a realizzare un coordinamento tra i suoi settori ed enti finalizzato al sostegno dei Puc.

Sempre per sostenere la redazione dei Puc si è chiesto infine quale tipo di supporto sarebbe gradito ai Comuni. In questo campo il contatto faccia a faccia è preferito agli strumenti informatici e i tavoli di copianificazione hanno la meglio rispetto ai siti web provinciali o alle Vas provinciali totalizzanti rispettivamente 19 ed 11 preferenze. Il tavolo di copianificazione sovrasta tutti con un punteggio di 31. Una tale risposta evidenzia l'importanza delle relazioni interistituzionali sul piano informale, insieme ad una attitudine alla comunicazione di tipo verbale rispetto a strumenti più formali quali le note scritte anche se trasmesse in formato elettronico.

La valutazione delle innovazioni

Poiché l'uso del Gis per la rappresentazione e archiviazione delle informazioni urbanistiche sta avendo una grande diffusione, non meraviglia come sia valutato tra le migliori innovazioni in corso. Sarà per questo stesso motivo che non si intende delegarlo a livelli superiori dell'amministrazione. Può anche darsi che sia percepito come strumento di elaborazione e archiviazione di dati piuttosto che come strumento di comunicazione. Il Puc è percepito come uno strumento basato prioritariamente sulla valorizzazione dei beni culturali, la protezione dell'ambiente, lo sviluppo locale e la prevenzione e protezione dai rischi. È significativo lo scarto rispetto alle indicazioni di sviluppo del Ptr (31), che implica una certa autonomia nelle riformulazione degli obiettivi di sviluppo in sede comunale. Un altro gruppo di finalità si pone in una posizione nettamente subordinata indicandone il valore di secondo piano. In esso sono incluse le politiche sociali sia sotto l'aspetto della solidarietà che del benessere dei cittadini. Non vedere nel Puc questo aspetto che, per il Prg costituiva uno delle componenti essenziali tramite l'attuazione degli standard del Dm 1444/68, fa venire l'idea se sia utile istituire il piano dei servizi, come prevede la Lr lombarda. Anche la qualità dell'architettura indicato come obiettivo dalla Lr 16/2004 riscuote l'interesse solo di 34 intervistati, mentre 35 si aspettano che il Puc possa avere un impatto sull'abusivismo. La svolta partecipativa è molto apprezzata (44), nonostante da altre fonti, non si abbiano notizie di consultazioni molto affollate; mentre permane una diffidenza nei confronti degli operatori economici (34) e la validità di poter fornire un reale contributo alle scelte strategiche del Comune. Passando agli aspetti più tecnici, l'apprezzamento fondamentale va alla perequazione (41). Una coerente risposta con la difficoltà di relazione con le norme sovraordinate si esplica nelle richieste (come era promesso nei Piani Provinciali) di una unificazione dei dispositivi settoriali in un "piano sintesi" (38). Le difficoltà prodotte dagli indicatori di qualità ne giustificano la posizione di bassa preferenza (30), comunque migliore della cattiva fama che si erano attirati. Rimane più ambigua la pessima collocazione della distinzione del piano nelle parti strutturali ed operativa (29) se confrontato con l'apprezzamento degli atti di programmazione (36). Non è da escludere che questi argomenti siano poco compresi e assimilati.

Giuseppe Imbesi, Antonio Cappuccitti, Carlo Di Berardino Rischio sismico e strumenti urbanistici nel Prg di Bevagna

Il processo di formazione del piano urbanistico comunale sta divenendo più complesso e spesso si disarticola per evenienze non sempre definite a priori. Le tradizionali conoscenze che accompagnavano (anzi precedevano) la fase progettuale si sono via via arricchite per l'introduzione delle variabili ambientali; spesso però rappresentano elementi di disorientamento nella redazione dei piani non solo per le differenze di "linguaggio" che presentano categorie di intervento fra loro eterogenee, ma anche per la difficoltà di introdurre, proprio attraverso queste variabili, "ragionevoli" e comuni valutazioni di merito sulle compatibilità delle scelte localizzative.

Il rapporto tra questioni ambientali e questioni insediative si sta infatti modificando sia a livello concettuale che operativo, con un intreccio che non è facile da dipanare e che richiede sempre più di relazionare fra loro "valori" non sempre nell'apparenza omogenei e confrontabili. Cercare di integrare nel processo di piano, e per quanto possibile da subito, le differenti esigenze è condizione necessaria per migliorare la qualità del piano, ma non sembra condizione sufficiente: non è importante riferirsi solo alla forma del processo ma occorre avere la capacità di assumere valori comuni, spesso sopiti, della natura degli insediamenti per identificare, sia pure in maniera diversa caso per caso, caratteristiche insediative, variabili di flusso, centralità dei luoghi, in una struttura territoriale ed ambientale cui fare riferimento come elemento permanente e discriminante per le scelte.

Il racconto dell'esperienza che si sta sviluppando con la predisposizione del nuovo Prg

di Bevagna (comune di circa cinquemila abitanti in provincia di Perugia) può essere significativo per cogliere il senso di queste affermazioni introduttive.

Sull'itinerario di formazione del Documento programmatico del Prg* hanno inciso non solo le indicazioni di carattere metodologico generale di cui alla Legge regionale dell'Umbria n. 11 del 2005 "Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale"¹ ma anche una concatenazione di ulteriori provvedimenti, esigenze ed opportunità emerse successivamente sia relativamente ad aspetti di carattere economico-produttivo che ambientale.

Per i primi si richiama il Quadro Strategico di Valorizzazione del Centro storico² ed una serie di realizzazioni di livello urbanistico legate all'attuazione dei contenuti del vigente Programma di Fabbricazione; per i secondi, le recenti disposizioni, fissate in particolare dalla Lr 12/2010 in materia di Vas e dalla Dgr 164 del 2010 in materia di riduzione della vulnerabilità sismica urbana (su cui ci si sofferma in queste note) così come le indicazioni dei piani di livello sovraordinato ed in particolare del Piano di assetto idrogeologico e del Ptcp.

In tale situazione è apparsa evidente, da subito, l'esigenza di porre alla base un riferimento territoriale che coniugasse gli aspetti ambientali con quelli insediativi ma soprattutto che rappresentasse una "guida" per le valutazioni di merito, condivisa dall'Amministrazione comunale così come dai cittadini e dagli stessi operatori economici.

La particolare situazione morfologica di Bevagna ha suggerito di attribuire, a questo fine, un "valore" al territorio comunale nel-

la sua interezza. Insediamenti ed ambiente naturale sono stati coinvolti insieme, perciò, anche come “immagine” di riferimento. Ai primi, in particolare, si è riconosciuto il valore di elementi portanti della struttura territoriale per le relazioni, stratificate nel tempo e sufficientemente equilibrate nelle stesse trasformazioni più recenti, tra l’insediamento di valle (il cosiddetto centro storico di cui appaiono definiti i contorni dalla cinta muraria, con le espansioni residenziali e produttive recenti, e la principale delle frazioni) e i piccoli borghi collinari che lo contornano. Per il secondo, il quadro ambientale, si è evidenziata l’organica reciprocità che sussiste ancor oggi con le forme insediative sia nell’impianto agricolo (spesso incardinato da un’originaria centuriazione dei poderi) e nelle estensioni boschive di cornice in collina sia nella estesa rete idrografica, costituita da fiumi, da fossi naturali e da canali di bonifica.

Nei segni di questo intreccio che si articola tra “naturale” ed “artificiale”, tra ambiente ed insediamenti, si è riconosciuta la comunità bevanate: nel corso delle elaborazioni del “piano” ha cominciato così a condividere limiti e suscettività della propria crescita (anche in termini di costi di gestione urbana) e ad assumere, dall’esperienza recente ma anche da quella trasmessa dalla storia insediativa, il senso delle potenzialità e dei rischi di vario genere cui sottende il proprio territorio.

Non è stato facile ottenere un simile risultato: se ne sottolinea l’importanza non tanto in sé quanto per gli effetti positivi che ha sortito nella costruzione del piano. Come richiamato, politiche di protezione e valorizzazione ambientale, di riduzione dei rischi stanno trovando in questa acquisizione preliminare il loro punto di partenza e la base per la loro messa a punto ed attuazione. Sembra forse ovvia questa affermazione: al di là delle indicazioni normative, però, solo nel concorso tra intervento pubblico ed azioni dei privati, nell’accettazione sociale delle regole che hanno nell’assetto insediativo un vero e proprio “coagulo” si possono determinare le condizioni favorevoli per tendere al miglioramento qualitativo dell’insediamento e della sua “sicurezza”.

Per quanto concerne in particolare la sicurezza rispetto al rischio sismico, la già richiamata Lur Umbria n. 11 del 2005 ha introdotto tra i contenuti del Prg parte strutturale l’in-

dividuaione della Struttura urbana minima (Sum)³ allo scopo di ridurre la Vulnerabilità sismica urbana⁴. In estrema sintesi, la Sum è intesa come sistema di percorsi, spazi, funzioni urbane ed edifici, esistenti e di progetto, aventi rilevanza strategica per la risposta urbana al sisma in fase di emergenza e per il mantenimento e la ripresa delle attività urbane, economico-sociali e di relazione in fase successiva all’evento sismico. La Sum, costituita da elementi strutturanti e di rilevanza primaria del territorio e della città, come viene specificato con maggior dettaglio più avanti, presenta rilevanza essenziale per la riduzione della vulnerabilità sismica urbana; per il progetto di “piano” questa è stata assunta tra le variabili di costruzione dell’assetto futuro, così come tra le criticità riferibili alla suscettibilità al danneggiamento o alla perdita di funzionalità di elementi che la compongono. Di conseguenza si sono prefigurati azioni ed interventi volti a ridurre tali criticità per garantirne e migliorarne il comportamento complessivo in caso di evento sismico; nella legge urbanistica umbra, d’altronde, è affidata al “Prg parte operativa” l’attuazione di tali interventi.

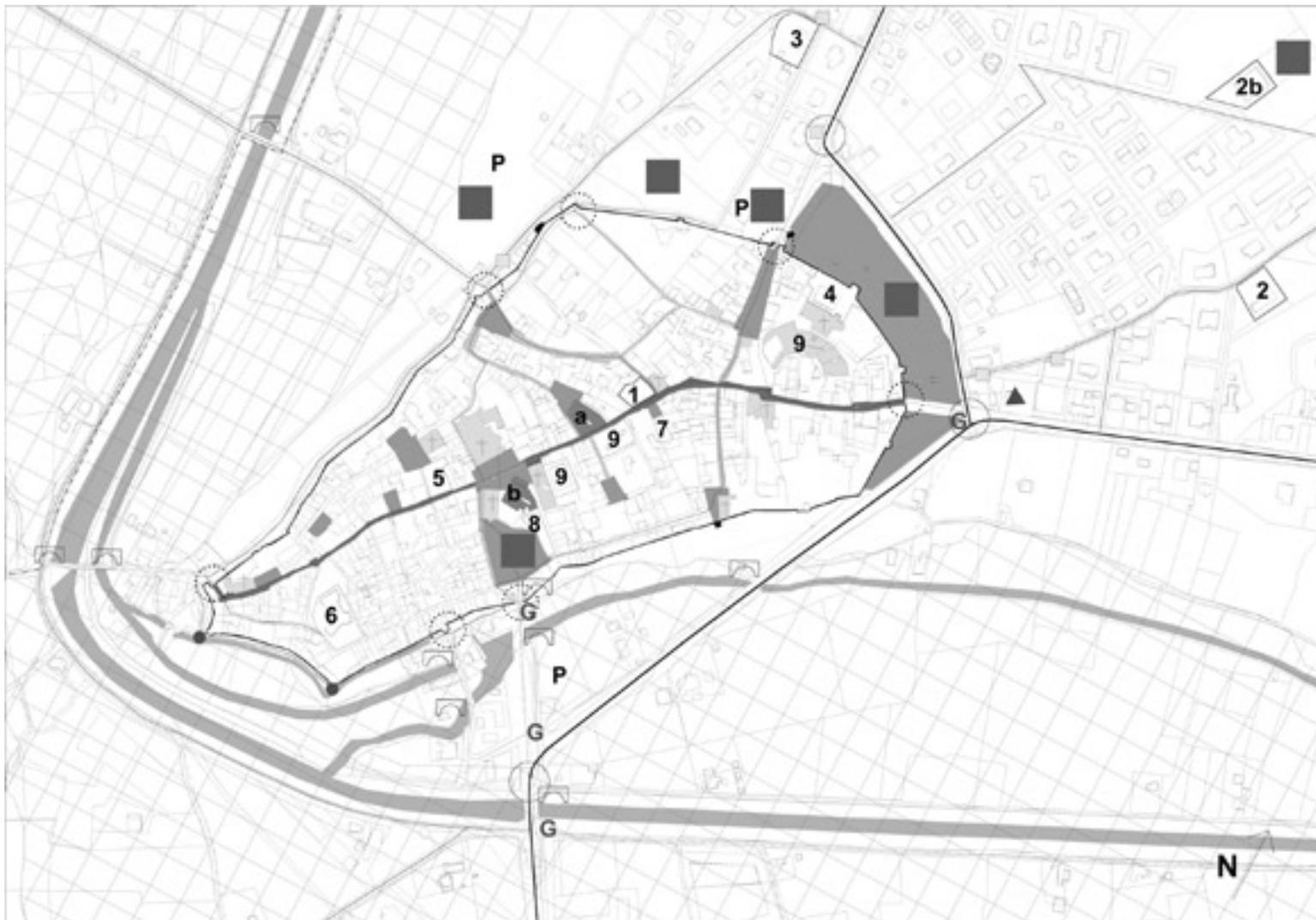
Per le caratteristiche ed il livello di approfondimento raggiunto dal Documento Programmatico, contenente gli indirizzi per la parte strutturale del Prg, l’Amministrazione Comunale di Bevagna ha ravvisato l’opportunità di una integrazione tra gli elaborati costitutivi dello stesso Documento Programmatico ed i contenuti del Piano comunale di Protezione civile, realizzato da un gruppo di lavoro della Provincia di Perugia – Servizio Controllo costruzioni e Protezione civile, Ufficio Protezione civile, in collaborazione con il Comune, e ultimato nel febbraio del 2011. Tale integrazione si basa sul fatto che, attraverso la introduzione della Sum nel Prg, il Prg stesso individua e consolida nel tempo le condizioni fisiche e funzionali che contribuiscono ad un efficace svolgimento delle attività previste dal Piano della Protezione Civile nella fase di emergenza immediatamente successiva ad un evento sismico.

Sulla base delle indicazioni delle citate “Linee guida” regionali, il Documento programmatico è stato dotato, nella parte relativa al quadro conoscitivo del territorio comunale, di “Schemi della Sum”, articolati nelle due scale di lettura dell’intero territorio comunale e del capoluogo, e di un primo quadro delle “criticità” della Sum. Detto quadro delle criti-

cità è anche parte integrante del “Documento di valutazione”, che unitamente al Rapporto preliminare Vas, costituisce elaborato costitutivo del Documento programmatico. Gli schemi della Sum del Comune di Bevagna evidenziano le componenti strutturali del territorio comunale distinguendo gli elementi esistenti e quelli “di progetto”, oggetto delle previsioni di nuova trasformazione del piano, con una articolazione di dette componenti nell’ambito delle seguenti categorie: Sistema della mobilità e dell’accessibilità, Sistema degli spazi aperti sicuri, Sistema delle strutture e degli edifici strategici, Sistema dei beni culturali e dei luoghi di relazione, Sistema delle attività economiche e delle funzioni urbane principali, Sistema delle reti tecnologiche principali (“lifelines”), Sedi delle attività economico – produttive.

Sovrapposte alla stessa rappresentazione del sistema degli elementi della Sum, gli schemi riportano graficamente in modo sinottico i simboli indicanti le relative Criticità di carattere urbanistico, articolando dette criticità nei seguenti insiemi di voci: Elementi potenzialmente critici per il sistema delle infrastrutture viarie (classificati sulla base di fattori morfologici, di dimensione e localizzazione dei percorsi, della presenza di fronti edificati), Manufatti potenzialmente critici (come ponti, sovrappassi, mura urbane, muri di sostegno, ambiti delle porte urbane storiche, edifici a ridosso della strada), Usi in strutture edificate lungo la strada, Criticità di carattere idrogeologico (ambiti in fascia di pericolosità idraulica, dissesti).

Sulla base degli schemi della Sum, si è predisposto, quindi, un sistema di conoscenze, di valutazioni e di previsioni progettuali teso alla riduzione della vulnerabilità sismica urbana sotto punti di vista diversi e complementari: evidenziando le componenti territoriali che devono garantire tenuta all’evento sismico, e sulle quali vanno quindi concentrate le previsioni di rafforzamento e adeguamento, indicando i luoghi e i fatti urbani che possono esplicare un effetto volano sulla ripresa dopo l’evento, prefigurando una serie di valutazioni e di interventi, offrendo a chi dovrà gestire l’eventuale soccorso una indicazione chiara degli elementi di cui verificare l’efficienza ai fini di un tempestivo ed adeguato intervento; detti aspetti, nelle loro differenze ed interazioni, mostrano con evidenza come i contenuti della Sum rispondano ad istanze tanto di pianificazione genera-



Documento programmatico del Prg di Bevagna (PG), marzo 2011. Schema della Struttura Urbana Minima (Sum) relativa a Bevagna capoluogo.

le quanto di protezione civile. Attraverso la Sum si è offerta peraltro una lettura diversa, e per certi versi originale, dell'organizzazione insediativa di Bevagna: questa, recepita dal Documento Programmatico, fornisce indicazioni in merito a molte delle politiche di conservazione e valorizzazione su cui basare le scelte di piano e alle forme attraverso cui sviluppare le progettazioni di scala urbana ed edilizia: dalla conformazione degli spazi pubblici e dei percorsi, alle tipologie di intervento per le nuove edificazioni e per il recupero edilizio su cui si incardinerà la parte operativa dello stesso piano regolatore.

Nella sua strutturazione generale, d'altra parte, il Piano comunale di Protezione civile indica in dettaglio la struttura operativa di presidio e di controllo del Comune, le azioni attivabili da parte di detta struttura, le procedure che caratterizzano le differenti fasi (normalità, attenzione, preallarme, allarme), le indicazioni e prescrizioni concernenti i diversi tipi di rischio (sismico, idrogeologico, calore), la localizzazione e le modalità d'uso

delle Aree di protezione civile (di attesa, di accoglienza e di ammassamento, di accoglienza coperte e ricettive); contiene inoltre, come allegati, i Piani specifici per l'emergenza neve, per gli incendi di interfaccia, per la gestione del rischio ondate di calore.

I caratteri significativi del coordinamento posto in atto per i due strumenti si evidenziano in un metodo di analisi dei problemi che è stato condotto in modo integrato, con la collaborazione dei gruppi impegnati nella redazione dei due piani, per ciò che attiene in particolare alle problematiche di carattere idraulico e geologico e all'individuazione degli elementi territoriali e urbani di rilevanza strutturale. Questo ha condotto alla elaborazione di schemi che, come si è sopra accennato, esplicano nel contempo una valenza di pianificazione per le competenze tanto del Prg quanto del Piano di Protezione civile.

Per quanto riguarda nello specifico l'individuazione degli elementi costitutivi della Sum, con particolare riferimento al sistema degli spazi aperti sicuri, l'azione di coordina-

mento ha teso ad una piena integrazione dei contenuti dei due strumenti, in modo tale che detto sistema di aree fosse costituito da spazi pubblici strutturanti e caratterizzanti della compagine urbana, ben presenti tra l'altro nell'immagine collettiva della forma del territorio, e dotati nel contempo delle migliori vocazioni in termini di attitudini alle funzioni di protezione civile. In questo senso, il sistema degli "spazi aperti sicuri" prefigurato dalla Sum coincide quindi pienamente con il sistema delle "aree di protezione civile", per ognuna delle quali vengono definiti nel dettaglio, per mezzo di apposite schede tecniche contenute nel Piano di Protezione civile, le modalità d'uso, i vincoli, i caratteri e le precondizioni di utilizzo.

Gli elementi di coordinamento dei due strumenti del Comune di Bevagna, dei quali abbiamo qui sintetizzato i caratteri essenziali, si prestano per taluni aspetti ad esplicitare una funzione di riferimento pilota, data la particolare collocazione cronologica nel quale si colloca l'iter di formazione del Prg bevanate

rispetto alla recente emanazione di alcuni testi di legge regionale; ma possono anche esercitare una proficua funzione conoscitiva per la futura elaborazione di schemi strutturali finalizzati alla riduzione della vulnerabilità sismica e ampliati alla scala territoriale, nell'ottica dell'individuazione della "Struttura territoriale minima", già indicata come obiettivo di metodo da ricerche commissionate e svolte dalla Regione Umbria in questo particolare ambito disciplinare.

- * Il gruppo incaricato della progettazione del Piano Regolatore Generale (parte strutturale e parte operativa) e della consulenza alla procedura di Valutazione Ambientale Strategica del Comune di Bevagna (PG) è così composto: Giuseppe Imbesi (capogruppo), Paolo Colarossi, Elio Piroddi, Antonio Cappuccitti (collaborazione scientifica), Carlo Di Berardino, Paola Nicoletta Imbesi, Mario Cerqueglini (aspetti geologici e idraulici), Carlo Sportolaro (aspetti agronomici). Il Documento programmatico del Prg, redatto ai sensi della LR n. 11/2005, della DGR n. 767/2007 e della LR n. 12/2010 è stato consegnato all'Amministrazione comunale nel marzo 2011.
1. Il modello di Piano urbanistico comunale vigente in Umbria, e il relativo itinerario di formazione e approvazione, si fonda sulle tre componenti del Documento programmatico, del Prg parte strutturale e del Prg parte operativa. Per quanto riguarda Bevagna si è conclusa la fase di redazione del Documento Programmatico.
 2. Il Quadro Strategico di Valorizzazione del Centro storico è stato introdotto e normato in Umbria dalla LR n. 12/2008. L'elaborazione del Programma preliminare del QSV del Comune di Bevagna è stata condotta a termine nel maggio 2009; è attualmente in una fase avanzata una serie di azioni partecipative e concertative finalizzata alle successive fasi di formazione del Quadro.
 3. La DGR n. 164 del 2010 è caratterizzata da un elaborato relativo alle "Linee guida per la definizione della Struttura Urbana Minima nel Prg, ai fini della riduzione della vulnerabilità sismica urbana", esito di una specifica ricerca della Regione Umbria e del Dipartimento di Pianificazione Territoriale e Urbanistica dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", che nel puntualizzare i caratteri e i contenuti degli studi da effettuarsi sulla Sum pone anche in rilievo il rapporto tra processo di definizione della Sum stessa e processo di piano, nonché la sequenza delle fasi operative di valutazione delle criticità di detta struttura.
 4. Nella DGR n. 164 del 2010 la Vulnerabilità Sismica Urbana è definita come la "susceptività al danneggiamento fisico e alla perdita di organizzazione e di funzionalità sotto sisma di un insediamento urbano nel suo complesso".

Giulio Carta

Il processo perequativo del PGT di Mercallo

Il Pgt del Comune di Mercallo, la cui VAS comprende i Comuni di Sesto Calende e Golasecca, è stato redatto nell'arco di due anni con approvazione finale nel mese di Ottobre 2010. L'Amministrazione Comunale ha scelto di ricorrere ai nuovi strumenti offerti dalla L.R. 12/05 e, attraverso un sistema di azioni ed incentivi finalizzati alla valorizzazione ambientale e paesaggistica del territorio ed alla riqualificazione del costruito, punta a perseguire i seguenti obiettivi:

- limitazione del consumo di suolo, evitando nuove aree di espansione edilizia e valorizzando le aree già urbanizzate;
- tutela e conservazione, in una prospettiva attenta alla scala sovracomunale, delle peculiarità naturalistiche caratterizzanti il territorio sia per il Sito d'Importanza Comunitaria "Lago di Comabbio" sia per il paesaggio verde di connessione tra i vari ambiti di valenza paesistica;
- promozione di una qualità urbana facilmente riconoscibile da cittadini e visitatori;
- valorizzazione del patrimonio storico-culturale in termini di gestione, promozione e nuove possibilità di fruizione, soprattutto nell'ambito del nucleo centrale di antico insediamento;
- potenziamento del sistema di offerta dei servizi pubblici, quantitativamente e qualitativamente;
- riqualificazione degli ambiti produttivi esistenti e riconversione di quelli dismessi.

Vengono ora sinteticamente descritti i contenuti ritenuti più innovativi del piano, in particolare: i criteri di compensazione, incentivazione e perequazione.

Si opera tramite compensazione:

- nei casi di cessione gratuita al Comune di aree per servizi pubblici o di interesse generale a tal fine individuate (in prevalenza aree necessarie al completamento della politica di fruizione pubblica del lungo Lago) o per interventi a servizio del sistema di mobilità ciclopedonale. Indice stabilito nella misura pari a 0,10 m²/m²;
- in presenza di volumi degradati o in contrasto con gli obiettivi di Piano, da riqualificare o da rimuovere, ovvero nei casi in cui (formazione di nuovi spazi e percorsi di uso pubblico) si valuti l'opportunità di operare il trasferimento. Parametri compensativi pari a un aumento del 20% del volume riqualificato e/o trasferito;
- per interventi di rilocalizzazione di attività produttive in sede impropria, con conseguente adeguamento a migliori condizioni sanitarie ed ambientali. Parametri compensativi pari a un aumento del 20% del volume esistente, con applicazione dell'indice massimo dell'ambito.

Si procede per incentivi, finalizzati alla riqualificazione del territorio, nel caso di:

- Avvio del disegno strategico teso a bloccare l'espansione del bosco a carico delle aree rurali più fragili, individuabili nel vigneto, nei terrazzamenti/cigliamenti (quali ambiti urbani o periurbani di pregio paesaggistico), negli incolti e nelle praterie sottoutilizzate; tramite una perequazione comunemente definita "a distanza", caratterizzata da aree di decollo e aree di atterraggio dei diritti edificatori; in particolare attraverso l'imposizione di una potenzialità edificatoria sulle aree rurali prive di capacità utile produttiva, trasferibile nell'ambito del Tessuto Urbano Consolidato e/o utiliz-

zabile per interventi sulle Residenze in ambito rurale (Rr), con parametri pari a 0,025 m²/m² (ambiti E2-E3-E4) e integrabili con l'impianto di vigneto e/o frutteto in ambito specifico (ambiti E3), fino al raggiungimento degli indici e degli incrementi massimi ammessi.

- Recupero e mantenimento a prato di incolti ed aree abbandonate in ambito agricolo a capacità utile produttiva (E1), attraverso un bonus premiale pari a 75 m³ utilizzabile una-tantum esclusivamente all'interno del Tessuto Urbano Consolidato, nel rispetto degli indici massimi dei singoli ambiti; la realizzabilità di tale bonus consegue al mantenimento di una superficie prativa o prato/pascoliva avente estensione non inferiore a m² 2.000.
- Promozione dell'uso ottimale delle risorse naturali ed energetiche, attraverso l'incremento massimo del 15% dell'indice base e/o dell'incremento base previsti nei singoli ambiti, in sinergia con la perequazione.

I valori dei parametri di incentivazione citati sono ritenuti, al momento, realistici ed efficaci, in riferimento al quadro normativo dei singoli ambiti interessati. La procedura perequativa interessa gli ambiti del T.U.C. con disponibilità di ulteriore edificazione, ovvero non saturi rispetto all'indice di edificabilità massimo previsto per l'ambito di appartenenza, sono inoltre ricompresi nella procedura le Residenze in ambito rurale (Rr) e l'ambito di trasformazione EX BAI previsto e normato dal DdP. Sono esclusi dalla procedura perequativa, ma partecipano al godimento dei crediti edificatori per compensazione o per incentivazione, i seguenti ambiti:

- il Nucleo Storico Centrale: oggetto di incentivi;
- gli ambiti destinati all'attività agricola produttiva;
- le aree non soggette a trasformazione urbanistica incluse negli ambiti interessati.

Il processo perequativo, finalizzato alla realizzazione degli obiettivi di programmazione del PGT, sarà oggetto di verifica allo scadere del limite temporale del quinquennio di validità del DdP, in rapporto alla disponibilità di diritti/crediti edificatori ed alla capacità insediativa espressa dal PGT. Date le finalità di riqualificazione paesistica, ambientale del contesto insediativo di Mercallo, è previsto un ammontare di crediti edificatori superiore a quello di diritti edificatori.

La perequazione costituisce una procedura

innovativa non ancora sufficientemente sperimentata e monitorata, pertanto l'avvio della gestione del processo deve essere accompagnato da:

- uno sforzo amministrativo per allargare la partecipazione degli abitanti al processo di sviluppo urbano, attraverso la presentazione in forma semplificata dei contenuti innovativi del Pgt, per favorirne la comprensione ed anticiparne così l'attivazione;
- il coinvolgimento dei privati nelle iniziative pubbliche legate al perseguimento dell'interesse generale sui temi di valenza paesaggistica e ambientale.

In relazione agli incentivi legati ai requisiti bioclimatici, energetici e di sostenibilità degli interventi sono previsti tre livelli:

- Soglia AD1 che prevede il rispetto di requisiti minimi;
- Soglia AD2 che prevede requisiti aggiuntivi in presenza di interventi più articolati e di volumetria > agli indici e/o incrementi minimi;
- Soglia AD3 il cui raggiungimento permette di sfruttare pienamente gli incentivi legati all'utilizzo degli indici e/o incrementi massimi.

Per accedere agli incentivi e/o dimostrare il rispetto delle prescrizioni, la documentazione prodotta deve contenere l'analisi del contesto ai fini ambientali, dei sistemi costruttivi e dei materiali impiegati. Il progettista certifica il rispetto delle prescrizioni adottate e la loro corretta esecuzione, può inoltre proporre soluzioni alternative e innovative delle quali sia documentata la capacità di migliorare le caratteristiche prestazionali prescritte. Gli adeguamenti eco-energetici di soglia AD2 e AD3 sono intesi come incentivo quando concorrono al raggiungimento degli indici o degli incrementi massimi (con o senza perequazione); in tal caso non possono superare il 15% di incremento rispetto agli indici base. Per consentire una continua evoluzione dei principi e delle prescrizioni descritte, si auspica un costante monitoraggio in merito alla loro efficacia, alla gestione dei controlli ed all'aggiornamento sulla base di nuove disposizioni normative.



Ørestad venne concepito nel masterplan del 1995 come un "nuovo quartiere", la futura innovativa controparte del centro di Copenhagen. Localizzato tra il centro storico di Copenhagen e l'aeroporto internazionale Kastrup, costituisce uno dei più interessanti casi nell'ambito dei cosiddetti "nuovi quartieri" d'Europa. Esteso su 3,1 milioni di metri quadrati, Ørestad attualmente ospita circa 5.400 residenti, 20 mila studenti e 10 mila lavoratori. L'aspettativa è di triplicare questi numeri nell'arco dei prossimi vent'anni. Non è una coincidenza, infatti, che il padiglione Danese alla Biennale di Venezia del 2010 ne abbia presentato l'affascinante scena urbana. La sua singolare e per certi versi inconclusiva urbanità - intreccio di zone residenziali, lavorative e di servizio - merita di essere indagata con attenzione, osservandone, oltre le concrete pratiche di riqualificazione urbana, ma anche pattern e routine sociali di lungo periodo.

a cura di Marco Cremaschi

Una finestra su: Ørestad

Ivana Trkulja
L'inconclusiva urbanità di Ørestad

La vicenda del quartiere è connessa alla visione della cosiddetta "Loop City", nella quale l'area metropolitana di Copenhagen risulta estesa attraverso il mare fino alla città di Malmö in Svezia.

Questa visione costituisce una riformulazione di quella che, nel 1947, intendeva regolare lo sviluppo della città secondo il cosiddetto "Finger Plan", dando così risposta a dinamiche successive alla seconda guerra mondiale. Il piano concepiva la futura crescita urbana ispirandosi all'immagine della mano aperta, le cui cinque dita costituivano indicatori delle direzioni di sviluppo.

Nel corso dei decenni successivi l'espansione della città non ha tuttavia seguito questa visione. Le cinque dita si sono pertanto trasformate in un anello, diventato appunto la nuova immagine della pianificazione di Copenhagen e identificando la regione transfrontaliera di Øresund, contesto di interventi multiscalari avviati dagli strumenti di governance transnazionale promossi e finanziati dai programmi d'integrazione dell'Unione Europea. Esempificazioni di questa strategia, oltre al cosiddetto "Fixed link", il noto ponte che dal 2000 connette Copenhagen e Malmö, sono i "nuovi quartieri", come Ørestad.

La vicenda di Ørestad

Formalmente, la storia del quartiere inizia nel 1992 con la legge "Act on Ørestad", che rinomina il distretto in precedenza conosciuto come Vestamager (Amager Ovest). Nel 1993 la Municipalità di Copenhagen e lo Stato Danese istituiscono l'Ørestadselskabet I/S (Ørestad Development Corporation), un'autorità governativa privata responsabile dello sviluppo

di Ørestad e della vendita dei terreni della zona. L'obiettivo di questa struttura legale è di consentire permessi edilizi senza ulteriori processi di pianificazione; all'agenzia viene pertanto affidata la responsabilità di garanzia dell'interesse pubblico rispetto a quello privato. In termini operativi, questa strategia viene formalizzata nelle pianificazioni municipale e locali. L'importante passo finale in relazione alla gestione di Ørestad viene attuato nel 2007 mediante la costituzione della By & Havn I/S (Port and City Development Corporation), esito dell'unione della Corporazione dello Sviluppo con le Autorità Portuali.

A seguito del masterplan del 1995, al quartiere viene assegnata la seguente missione: "Il nuovo distretto deve funzionare come controparte al vecchio centro città di Copenhagen, e contenere un ambiente urbano di qualità artistiche e ambientale elevate che possa funzionare come laboratorio per nuove idee". Da questa fase Ørestad inizia ad essere concepito come una nuova realtà sociale.

Il masterplan identifica quattro distretti: Ørestad Nord, Amager Fælled, Ørestad Syd, Ørestad City. Ad ognuno di questi è assegnata una distinta identità, attraverso strutture edilizie peculiari, e diverse localizzazioni, che si articolano rispettivamente in: residenza e servizi pubblici (come università, radio, una sala per concerti, un dormitorio studentesco), un parco naturale e servizi pubblici (ospedale), residenze, una torre multifunzionale e, infine, un centro che combina zone commerciali, educative, residenziali e di uffici. L'aspettativa è che Ørestad City possa costituire il distretto nevralgico del quartiere, grazie alla presenza di tutti i sistemi di trasporto locali e regionali, al mix di desti-



Finger Plan

nazioni d'uso ed alla presenza di interventi architettonici simbolo di Ørestad, come lo specchio d'acqua in Kay Fiskers Plads, caratterizzato da ninfee galleggianti dalle quali si estende la rete di canali urbana che attraversa tutto il quartiere.

Innovazione e socialità

Stando alle narrazioni presenti nelle pubblicazioni e nei discorsi su Ørestad, la vita quotidiana sembrerebbe costituire sostanzialmente un prodotto della combinazione tra scelte fisico-strutturali e di particolari prescrizioni per i residenti. Questa aspettativa di interazione sociale e di condotte individuali si esprime in Ørestad (ma anche in altre nuove aree urbane) mediante strategie che si

espongono ad offrire stili di vita ai residenti, prescrivendo percorsi casa-lavoro, sessioni di ginnastica, cibo da comperare, processi di riciclaggio.

Queste concezioni si evidenziano anche nelle molteplici sperimentazioni nel campo delle strutture edilizie che si articolano, ad esempio, in appartamenti caratterizzati da facciate di vetro trasparente ed ordinati come "cellule" identiche e confinanti, ma anche in mansarde sostanzialmente invisibili e fatte su misura.

I parcheggi, ai quali viene dedicata particolare cura nel design, nella forma e relazione con l'intorno, sono intesi come luoghi pubblici in grado di sostituire le piazze come luoghi di incontro e di socialità. Ad esempio, il parcheggio destinato alle biciclette e posizionato sotto lo specchio d'acqua del Kay Fiskers Plads, è concepito in interazione con l'esterno, grazie anche alle prese di luce che consentono all'illuminazione solare di entrare, rendendone visibile l'interno. Una analoga creatività è riscontrabile in VM Bjerget (VM Montagna), un edificio privato residenziale costituito per metà da un parcheggio che riprende la forma, curata anche artisticamente, di una montagna. Sempre al fine di incentivare le relazioni sociali, ed in particolare l'incontro reciproco tra residenti, vengono inoltre progettate le traiettorie nei corridoi, e sono anche costruite strutture che dal di fuori ricordano uno stile "panottico", come nei casi del dormitorio studentesco "Tietgen Kol-

legiet" e del liceo Ørestad "Gymnasium". La corrente innovativa seguita da quest'ultimo nella formazione si riflette nella forma, strutturata in quattro zone interattive e flessibili, costituite da stanze aperte e spazi di lavoro, creatività, riflessione e attività sociali.

La "ripetizione" è in Ørestad

Pur condividendo la rilevanza della funzionalità operativa ed il fascino architettonico di questi interventi, bisogna tuttavia sottolineare come la realtà sociale vissuta dai nuovi quartieri costituisca un fenomeno integrato che merita attenzione per ragioni che vanno oltre a queste dimensioni.

La realtà quotidiana, ricostruita attraverso molteplici osservazioni sul campo, evidenzia ad oggi un diffuso isolamento, anonimiam, scarsità di esperienze comuni, una sensazione di "quartiere dormitorio" e, sostanzialmente, la permanenza di un ruolo periferico, tradizionale dell'area di Amager, rispetto al centro di Copenhagen. Se queste caratteristiche vengono raffrontate all'aspettativa che il quartiere risulti luogo per eccellenza di una "vita attiva", vale a dire caratterizzato da dinamismo, eterogeneità negli usi, eventi e relazioni aperte e conviviali, l'urbanità di Ørestad può essere a buon ragione considerata come inconclusiva.

Per comprendere questa l'urbanità è dunque importante osservare e interpretare i rapporti di vicinato, le routine sociali, gli usi del territorio, pensandoli come esito dell'intera-



Ørestad a volo d'uccello



VM Bjerget (VM Montagna)

zione tra questi aspetti fisici e di una sorta di genius loci. L'aspetto fondamentale da considerare è che l'organizzazione sociale risulta, se non predeterminata, almeno condizionata dall'esistenza o assenza di routine sociali nella zona.

Nel caso specifico, sembra essersi permeato un forte modello socio-organizzativo di vuoto urbano, quasi impenetrabile a nuove attività sociali. Nonostante l'uso dello spazio venga alterato e ripensato, il quartiere continua a vivere la sua eredità socio-storica, che

sembra caratterizzarsi anche dalla presenza di istituzioni totali.

L'area dell'isola di Amager, che comprende l'attuale Ørestad faceva parte del sistema fognario di Copenhagen e durante la seconda guerra mondiale fu utilizzata come campo di lavoro; dopo la guerra divenne un campo d'addestramento militare chiuso al pubblico. Questo pattern sembra essersi curiosamente ripetuto: le istituzioni militari sono state sostituite da altre istituzioni, aziende multinazionali, dormitori, un ospedale, un

enorme centro commerciale, che tendono a funzionare in un modo introverso, e con una limitata abilità a stimolare e generare nuove reti sociali "di quartiere". Rimane importante cercare di riconoscere questa eredità storica e, a partire da questa, riflettere sulla possibilità di innescare nuove e necessarie dinamiche sociali, tenendo dunque conto delle temporalità costitutive delle relazioni e routine in un quartiere, che, dopotutto, così nuovo non è.



Ørestad Gymnasium (liceo)



fig.7, Tietgen Kollegiet (dormitorio studentesco)



Kay Fiskers Plads, Ørestad City la piazza centrale

Un quartiere e una vision urbana

L'area di Ørestad si estende lungo 5 km, iniziando dal limite urbano e terminando in Kalvebod Fælled, ed è larga appena 600 m. Complessivamente, consiste in una superficie di 310 ha, nella quale abitano 35.000 tra studenti, residenti e lavoratori. Per un terzo è composta da aree naturali, con bacini e stagni che ospitano specie animali in pericolo. Più precisa il 60% del suolo edificabile è destinato a commercio (1,8 mil. mq.), il 20% a residenza e il resto a cultura e servizi (400 mila mq, ciascuno), tra cui l'università e l'auditorium.

Le 6 stazioni della metropolitana, in operazione dal 2002, collegano in 10 min. Ørestad City con Kongens Nytorv. Ørestad Station è invece collegata con 29 min. di treno a Malmø in Svezia. Tra le imprese che hanno sede si annovera: DR – Danish Broadcasting Corporation, Ferring Pharmaceuticals, DELL, Medicon Valley Academy, UCB Pharma Nordics, Medtronic, Master Food, Nikon, Biogen, Accenture, GlaxoSmithKline, Novo Nordisk Scandinavia. Il quartiere consiste di quattro settori con caratteristiche diverse. Ørestad Nord, quasi completato; Amager Fælled, terminato solo in parte; Ørestad City già in uso; e Ørestad Syd, dove i primi residenti si sono installati da poco. I quattro quartieri sono uniti dalla metro, strade, piste ciclabili canali e zone d'acqua. Le residenze sono molto diversificate in dimensioni, costi e forme di promozione. La zonizzazione invece risente di una forte differenziazione, con

la ripetizione di edifici e aree monofunzionali. In prospettiva, esistono progetti e scenari articolati nei prossimi vent'anni, nel corso dei quali si ipotizza possano esserci 60 mila nuovi lavoratori e 20 mila nuovi residenti.

1992. Legge su Ørestad

1993. Fondazione dell'agenzia di gestione dell'area Ørestadsselskabet I/S (Ørestad Development Corporation)

1994. Concorso di architettura per il masterplan di Ørestad

1995. ARKKI Finlandese/ Danese team presenta il masterplan di sviluppo del Ørestad per i successivi venti anni

2007. L'Ørestad Development Corporation si fonde con l'Autorità Portuale, che istituisce un'agenzia del Port and City Development Corporation (By & Havn) responsabile di tutti i progetti di Copenhagen per lo sviluppo urbano nel Porto. L'agenzia ha l'autorità di disegnare il piano e realizzare le infrastrutture e le migliorie al suolo; può inoltre cercare fondi sul mercato finanziario internazionale e si finanzia con l'incremento di valore dei suoli urbanizzati. Il piano è stato redatto in seguito a un concorso vinto da un progettista finlandese e successivamente incorporato nel piano comunale, che in precedenza forniva delle indicazioni molto generiche. Nel Masterplan veniva accordate priorità temporale al distretto universitario e all'interscambio tra metro e la ferrovia per la Svezia.

- City of Copenhagen (2003) Ørestad: Historic Perspective, Planning, Implementation and Documentation, Copenhagen: City of Copenhagen.
- The Port and City Development Corporation (2007) Urban development – in Ørestad and in the harbour areas of Copenhagen, Copenhagen: The Port and City Development Corporation (By & Havn).
- La Biennale di Venezia (2010) Q&A: Urban Questions_Copenhagen Answers, 12 Mostra Internazionale di Architettura, Padiglione Danese.
- Ørestad Homepage: <http://www.orestad.dk/>.

Ivana Trkulja Tre domande sui nuovi quartieri

Questi interrogativi sono stati posti a Rita Justesen, Direttrice del settore di Pianificazione di BY&Havn (*Port and City Development Corporation*) nei primi mesi del 2011.

IT: Si considera comunemente l'Atto del 1992 come l'inizio della storia di Ørestad. L'uso di quest'area ha tuttavia una storia centenaria, e i piani di costruzione dei distretti residenziali risalgono agli anni '60. Secondo lei, quali sono gli aspetti chiave che hanno impedito a questi piani di realizzarsi negli anni '60, e che al contrario hanno consentito ai progetti degli anni '90 di attuarsi?

RJ: Negli anni '60 Copenhagen si caratterizzava da una molteplicità di progetti molto ambiziosi, in conseguenza di un rapido incremento della popolazione. I decision-makers dovettero pertanto fare i conti con un complessivo incremento delle opportunità a riguardo, e i politici arrivarono alla decisione che lo sviluppo sarebbe stato concentrato in Køge Bay, nel sud di Copenhagen. Questa è la ragione per la quale la riqualificazione di Copenhagen negli anni '60 e '70 consistette prevalentemente nel rinnovo e nel restauro di grandi edifici residenziali localizzati nei distretti urbani più vecchi. Questa è anche una delle ragioni che spiegano perché Copenhagen è una città con molti edifici storici così ben conservati.

All'inizio degli anni '90 i politici realizzarono però che Copenhagen mancava del dinamismo e attrattività necessari affinché la città potesse funzionare come una forza trainante al fine di competere con altre città metropolitane europee.

Di conseguenza, venne deciso di estendere l'aeroporto; di costituire un "fixed link" con la Svezia per far crescere la regione; e di sviluppare un nuovo distretto urbano, Ørestad, vicino all'aeroporto. Inoltre, venne introdotto un nuovo sistema di metro, considerato come il modello del trasporto pubblico del futuro.

La strategia ebbe grande successo, dato che investitori privati risultarono fin da subito molto interessati.

IT: I nuovi quartieri d'Europa, incluso Ørestad, sono spesso considerati come progetti in itinere, ancora alla ricerca del raggiungimento di una piena maturità. Riconosciuti come ambientalmente sostenibili e architettonicamente artistici, in termini di vita sociale sono tuttavia problematici. Secondo lei, cosa risiede al cuore del dibattito sulla "vita sociale", e quali sono le soluzioni possibili?

RJ: Ci sono almeno due dimensioni da considerare a proposito.

La vita sociale può essere intesa in termini di città per tutti, dove la diversità è la parola chiave e dove esiste un mix di famiglie, persone singole, giovani ed anziani, ma anche di dimensioni, tipologie e prezzi degli appartamenti, forme di proprietà, spazi di lavoro e di abitazione.

In qualche misura è possibile assicurare una buona vita sociale attraverso il modo con cui si organizzano i nuovi distretti urbani. La vita urbana – in termini di buone condizioni per pedoni, buoni posti nei quali trascorrere il tempo e offerta di attività ed eventi – è anche in questo senso di enorme importanza.

Ma passare dal nulla a qualcosa richiede uno sforzo, se non hai il tempo o la pazienza di aspettare "un centinaio d'anni" affinché la vita urbana cresca e il quartiere si stabilizzi: si tratta di inserire strati urbani.

In Ørestad stiamo lavorando per creare una "infrastruttura mentale" utilizzando edifici e luoghi per eventi e progetti temporanei di vita urbana. Uno dei più ambiziosi e popolari progetti è costituito da un parco di sport urbano chiamato PLUGNPLAY in un sito costruito appositamente. Qui puoi fare parkour (una "corsa libera"), pattinaggio di velocità, dirt jumping, beach volley, calcio, pallacanestro, street basket. È incredibilmente popolare ed utilizzato dalle associazioni sportive

e scuole da tutta la città ed ovviamente dai giovani del quartiere.

A proposito dei parchi e delle aree verdi, la questione è decidere se – come promotore – devi stabilire tutto tu oppure se devi aspettare affinché i residenti si muovano e prendano la responsabilità per queste aree comuni ricreative.

IT: L'esibizione "Q&A: Urban Questions_Copenhagen Answers" presso la Biennale di Venezia – Mostra Internazionale di Architettura, ha presentato i progetti di sviluppo di Copenhagen fino all'anno 2047. Secondo lei, quali sono le sfide future per lo sviluppo di Ørestad? Sono queste condivise con altri progetti europei di nuovi quartieri?

RJ: Mi aspetto che i progetti di sviluppo urbano in generale incontreranno le stesse difficoltà, dovute all'incremento di persone che vivranno in città, alla necessità di attivarsi contro la segregazione, di ridurre l'energia, il cambiamento climatico e di dar risposta ad una domanda di distretti urbani con caratteristiche distinguibili, di diversità e qualità urbana.

Per quanto riguarda Ørestad, alcune delle sfide riguarderanno il mantenimento delle qualità complessive del progetto originario e il supporto di una distintiva identità urbana; allo stesso tempo, dovrà esserci una certa adattabilità alle nuove e per certi versi imprevedibili tendenze dello sviluppo urbano. Infine, è molto importante "mantenere le cose in movimento" fin d'ora, e quindi avviare nuove iniziative al fine di rendere il distretto cittadino vibrante e mantenere l'interesse per il luogo, ad esempio avviando nuove competizioni relative ad uno degli spazi urbani di Ørestad, come abbiamo fatto la settimana scorsa.

Sul sito www.urbinform.it Si trova la galleria fotografica completa di Ørestad

Stefano Salata

Il Rapporto 2010 sul consumo di suolo

Il Rapporto 2010 (INU Edizioni), recentemente pubblicato dal Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo (CRCS) - costituito dall'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) e da Legambiente - con la collaborazione del Dipartimento di Architettura e Pianificazione (DiAP) del Politecnico di Milano, rappresenta uno dei risultati di ricerca più consistenti e organici sul tema dell'uso e del consumo di suolo in Lombardia e in Italia.

Quantificazione e qualificazione del fenomeno "consumo di suolo", metodologia di misurazione, reperimento e trattamento delle banche dati regionali degli usi e delle coperture dei suoli, raccolta di esperienze di misurazione e di differenti approcci e politiche contro il consumo di suolo, sono i temi del Rapporto 2010 che confermano il permanere di criticità che influiscono direttamente sulla possibilità di creare una reale consapevolezza e conoscenza del fenomeno: ad oggi non è ancora possibile in Italia giungere ad una completa stima dei processi di urbanizzazione dei suoli agricoli e naturali a livello nazionale.

Il lavoro di ricerca svolto per la produzione del Rapporto 2010 non ha avuto uno scopo meramente quantitativo: la corretta definizione di una misura del consumo di suolo, seppur necessaria, restituisce esclusivamente la componente descrittiva del fenomeno, ma non esaurisce altre dimensioni rilevanti del tema, quali le cause determinanti, le azioni necessarie al suo contenimento e infine le politiche necessarie per limitarne e governarne le dinamiche e l'intensità.

Il tema "consumo di suolo" è da qualche anno entrato a far parte del dibattito politico e culturale, talvolta anche per soli motivi di opportunità; i diversi autori ed enti di ricerca che se ne sono occupati offrono però un quadro a volte discordante, se non contraddittorio. Sotto il profilo comunicativo, il Rapporto 2010 tenta di superare la confusione e la sovrapposizione tra differenti posizioni, che costituisce uno dei

limiti più evidenti per l'accesso alla conoscenza del fenomeno. Va chiarito in via definitiva che pur essendo il consumo di suolo un fenomeno presente in tutta Italia, esso si manifesta con forme e modalità sensibilmente differenti, e pertanto, la metodologia di misurazione, l'accuratezza e l'uniformità del linguaggio, appaiono variabili che devono essere prese in considerazione per riuscire a definire e descrivere il consumo di suolo in maniera chiara e condivisa.

Va chiarito inoltre che, proprio per la varietà e la specificità dell'argomento, devono essere considerate poco affidabili le misurazioni di trasformazioni degli usi del suolo derivate dai database di rilevazione satellitare del Corine Land Cover, le quali non sono costruite con metodologie ottimizzate (l'unità minima rilevata) per l'indagine del consumo di suolo su scala regionale e nazionale.

Sono quattro le Regioni italiane che attualmente dispongono di dati e cartografie su differenti soglie temporali la cui accuratezza ha consentito di effettuare un'efficace comparazione statistica e cartografica ai fini dell'analisi del consumo di suolo. Sono Lombardia, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, e Sardegna. Per tali Regioni il Rapporto 2010 restituisce la rilevazione del consumo di suolo, i tassi di variazione delle superfici rilevate, gli indici di copertura e le velocità di variazione. Questi ed altri numeri ed indicatori supportano il tentativo del Rapporto di rendere espliciti gli effetti paesaggistici, ambientali e sociali della continua erosione di un bene primario non riproducibile come il suolo. Ciò nella prospettiva di chiarire quanto il tema delle trasformazioni dei suoli agricoli e naturali sia preso in considerazione nelle pratiche di governo del territorio di scala sovralocale e locale.

Se esisteva una diffusa consapevolezza nell'accettare l'espansione "fisiologica" della città in presenza di fasi di crescita economica, oggi non è più possibile accettare l'espansione "pa-

tologica" della città in congiunture economiche negative. Ed è proprio all'interno di una fase stagnante e, per alcuni Paesi europei recessiva, che il fenomeno del consumo di suolo comincia a rendere maggiormente evidenti gli effetti derivati dall'utilizzo disinvolto di una risorsa privata i cui effetti hanno evidenti ricadute sull'interesse collettivo. Il Rapporto 2010 evidenzia la necessità di una consapevolezza sociale di quanto il suolo sia una risorsa finita, dalla quale si generano i valori ambientali necessari alla vivibilità dei sistemi aperti e costruiti e, non meno importante, dalla quale si generano e si contrappongono, i valori sociali connessi alla forma e all'uso dello spazio in cui viviamo.

Per quel che riguarda il contesto italiano, mediante l'analisi statistica e cartografica derivata dalle banche dati disponibili nei geodatabase delle differenti Regioni italiane, il Rapporto 2010 presenta i seguenti dati riguardanti il consumo di suolo:

- tra il 1999 e il 2007, ovvero in otto anni, in Lombardia sono stati consumati 34.163 ettari di superfici prevalentemente agricole;
- tra il 2003 e il 2008, ovvero in cinque anni, in Emilia Romagna sono stati consumati 15.445 ettari di superfici prevalentemente agricole;
- tra il 1980 e il 2000, ovvero in vent'anni, in Friuli Venezia Giulia sono stati consumati 5.777 ettari di superfici prevalentemente agricole;
- tra il 2003 e il 2008, ovvero in cinque anni, in Sardegna sono stati consumati 11.642 ettari di superfici prevalentemente naturali.

Complessivamente in tali Regioni si assiste ogni anno all'urbanizzazione di circa 10.000 ettari di territorio, ovvero di una superficie urbanizzata equivalente a due volte la città di Brescia.

Uno degli effetti più importanti derivati dal progressivo processo di urbanizzazione è la perdita di superfici agricole: ogni anno solo in Lombardia, Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia scompaiono circa 9.200 ettari. In Sardegna le superfici in maggior parte destinate all'urbanizzazione sono invece quelle naturali che si riducono ogni anno di circa 6.200 ettari. Nella sola Lombardia il continuo processo di urbanizzazione ha già causato la perdita di circa 5.500 ettari di superfici agri-

cole; un numero che sembra essere destinato ad aumentare sensibilmente per le nuove previsioni di grandi infrastrutture viabilistiche della Regione in corso di realizzazione nei prossimi anni, che avranno infatti, un peso determinante nei processi di erosione dei suoli liberi. In Lombardia il dato più preoccupante, espresso dal valore dell'indice di copertura delle superfici urbanizzate, è presente nella Provincia di Monza e della Brianza, dove queste rappresentano il 53% dell'intera superficie provinciale. Si ricorda come, nella contabilità locale delle superfici impermeabili, il superamento del 50% rappresenti una vera e propria soglia critica, oltre la quale qualsiasi processo di reversione è seriamente compromesso e di come, oltre tale soglia, venga irreparabilmente compromessa la possibilità del suolo libero di fissare anidride carbonica, liberare ossigeno e contribuire al normale funzionamento del bilancio idrologico.

La velocità con cui il suolo viene consumato è elevata soprattutto nelle Province in cui l'indice delle coperture urbanizzate è basso, dimostrando una tendenza importante: la velocità del consumo di suolo è inversamente proporzionale al livello pregresso di urbanizzazione e pertanto le Province con ancora elevate quantità di suoli liberi disponibili, agricoli o naturali, sono quelle che più velocemente stanno erodendo tali risorse.

Particolarmente intensa è la velocità con cui nella Regione Sardegna si trasforma il suolo naturale: la Provincia di Olbia Tempio consuma 25,1 m²/abitante*anno confermando come il nordest sardo abbia di gran lunga la velocità di urbanizzazione più elevata tra le quattro Regioni prese in esame.

Seppur basati sull'applicazione di metodologie differenti, i contributi contenuti nel terzo capitolo del Rapporto 2010, I quaderni del Rapporto, danno un'idea di quanto sta avvenendo nel resto del territorio italiano. L'ISTAT riporta l'attenzione alla crescita delle superfici urbanizzate nelle Regioni del centro-sud, in particolare le Marche, il Molise, la Puglia e la Basilicata. L'Istituto Universitario di Architettura di Venezia (IUAV) pone il problema dell'espansione del sistema urbanizzato del Veneto centrale nei Comuni compresi tra le Province di Venezia, Padova, Vicenza e Treviso, dove il 22% del territorio è urbanizzato.

I lavori di monitoraggio e contabilità del consumo di suolo elaborati autonomamente da Toscana e Marche su differenti soglie temporali mostrano numeri altrettanto rilevanti. In Toscana sono stati consumati in undici anni (1996 - 2007) circa 16.400 ettari; nelle Marche in sei anni (2001 - 2007) sono stati urbanizzati circa 1.860 ettari di suoli agricoli e naturali solo nelle Aree Urbane Funzionali (che non rappresentano l'intero territorio regionale ma esclusivamente le aree a maggiore concentrazione demografica). Il consumo di suolo investe anche i territori alpini come riportato dai dati della Provincia dell'Alto Adige che, rispetto al territorio effettivamente edificabile, ha già urbanizzato oltre il 28% del proprio territorio provinciale. La necessità e l'urgenza di dover affrontare il fenomeno del consumo di suolo è quindi ormai evidente. Il problema coinvolge il nostro Paese e l'Europa intera. Capire perché il suolo venga consumato è forse la mossa più importante da fare per individuare, da oggi, adeguate soluzioni al problema. Certamente il Rapporto 2010 ripresenta alcuni "nodi irrisolti" legati all'adozione di misure non dipendenti dalla missione culturale, divulgativa e scientifica di cui il lavoro di ricerca pubblicato dal CRCS può effettivamente farsi carico in questo momento. A partire innanzitutto da una carenza legislativa: non esiste in Italia ad oggi alcuna legge che limiti i processi di erosione dei suoli agricoli e naturali, né tantomeno una legge che definisca i principi del governo del territorio, a partire dal principio del suolo come risorsa finita e bene comune. I vantaggi derivati da una gestione qualitativa dell'uso del suolo sono evidenti, sia in termini fisici, e quindi legati in senso stretto alla qualità dello spazio in cui viviamo, sia rispetto agli effetti sociali sottesi alla corretta regolazione dello spazio. E proprio perché lo spazio in cui viviamo è, sostanzialmente, uno spazio sociale, che oggi deve essere riconsiderata l'importanza della regolazione degli usi del suolo negli strumenti di pianificazione urbana, ciò nel solco della migliore tradizione urbanistica, quella che determina gli usi per garantire adeguati benefici sociali.

L'addensamento edilizio, l'attenzione morfologica alle aree di frangia, il rapporto tra i fronti urbani ed extraurbani, il riutilizzo delle aree sottoutilizzate e dismesse, la continuità e la

fluidità dei sistemi costruiti e l'interazione tra la mobilità su gomma e ferro sono alcune delle questioni prioritarie nelle politiche di governo urbano alla scala locale. Alla scala territoriale (quella provinciale rimane la più adeguata, rilanciando un ruolo di governo delle Province che si è affievolito) è fondamentale introdurre parametri quantitativi di limitazione al consumo: norme che indichino le invarianti assolute del territorio ancora libero, norme che ricorrano anche a deterrenti fiscali contro il consumo di suolo su aree libere e, infine, l'introduzione di meccanismi di compensazione ecologica preventiva quale modalità ordinaria per la trasformazione di suoli agricoli e naturali.

“Quanto” e “dove” abbiamo consumato il nostro suolo?

Alessandro Delpiano

Nel recente Urbanistica Dossier n. 125 è stato pubblicato un articolo sul consumo del suolo nella provincia di Bologna nel quale vi erano considerazioni qualitative su ciò che è avvenuto negli scorsi anni. Oggi, grazie ad un bilancio completo fatto per la valutazione di efficacia del PTCP di Bologna dal 2005 al 2010, siamo in grado di aggiungere a quelle considerazioni qualitative anche delle informazioni quantitative che riteniamo essere di un certo interesse disciplinare. In premessa però vogliamo ribadire che è riduttivo considerare il tema del consumo di suolo solo sul “quanto consumiamo”, senza considerare il “dove consumiamo” il suolo. Il nostro Piano Territoriale contiene importanti politiche di selezione della crescita urbana contro la dispersione insediativa, a favore della concentrazione nei centri urbani dove esiste il trasporto pubblico e i servizi alla persona, o per l'espansione del produttivo solo nelle zone industriali servite direttamente dalla rete autostradale e da quella primaria. Un'altra considerazione che è necessario fare riguarda il metodo utilizzato. Abbiamo infatti

considerato solo il suolo utilizzato in espansione ai centri urbani, di ogni dimensione. Abbiamo cioè escluso dal nostro calcolo il consumo che avviene nel cosiddetto territorio agricolo, e cioè case rurali, viabilità, usi urbani e industriali sparsi. Ciò in quanto i dati storici in nostro possesso permettono un raffronto solo per i centri urbani. In un'altra occasione forniremo anche i dati relativi al territorio extraurbano, tutt'altro che trascurabili.

Quanto consumiamo?

Leggendo i dati riportati in tabella si evidenzia quanto già sapevamo e cioè che il consumo di suolo è continuato in maniera massiccia anche nel passato decennio. Però questa massa, seppur imponente (22 kmq) è di gran lunga inferiore rispetto al precedente decennio (34 kmq) e ancor più rispetto agli anni '80 (73 kmq). Ma per comprendere meglio questo cambiamento in riduzione, si guardino i consumi annuali. Nel periodo che va dal 1980 al 1993 si consumano 5,6 kmq all'anno. Nel periodo 1993 - 2000 se ne consumano 4,9, mentre negli ultimi 9 anni (2000 - 2010) se ne consumano "solo" 2,4. Una prima considerazione potrebbe essere positiva: stiamo consumando di meno. Ma si tratta sempre di un suolo urbanizzato pari a 240 campi da calcio all'anno. Allora riteniamo che non rimane che esprimere ancora forte preoccupazione in questo senso. Infatti, se l'obiettivo della riduzione del consumo di suolo è stato raggiunto, (prevalentemente per una riduzione fisiologica in tutta Italia, riduzione che sarà ancor più accentuata nel decennio prossimo), questa riduzione non può essere valutata sufficiente, è un consumo ancora non sostenibile; ciò vuol dire che i nostri piani territoriali ed urbanistici non dovranno più contenere solo politiche di riduzione di consumo, ma più spesso politiche di esclusione di consumo di suolo, concentrando così realmente l'attenzione sulla riqualificazione e sostituzione urbana.

Consumo di suolo urbano nella provincia di Bologna (i dati sono in kmq)

anno di calcolo	1955	1980	1993	2000	2009
suolo urbanizzato	24	104	177	211	233
consumo di suolo nel periodo considerato		80	73	34	22
consumo annuale nel periodo		3,2	5,6	4,9	2,4

Fonte: Provincia di Bologna

Dove consumiamo?

Se i dati del consumo di suolo non sono incoraggianti, invece la lotta alla dispersione insediativa intrapresa dal PTCP di Bologna sembra stia dando risultati alquanto importanti e inediti. Non elenchiamo le politiche di forte selezione della crescita in quanto possono essere recuperate in altri numeri di UI, fra cui il citato n. 125. Considerando che i nuovi piani urbanistici sono stati quasi tutti elaborati in forma associata, elemento essenziale per il risultato ottenuto, il loro contenuto risulta il seguente: le nuove previsioni residenziali sono collocate per il 86% in ambiti urbani indicati dal PTCP (e quindi con trasporto ferroviario e servizi alla persona lasciando senza nuove previsioni più di 100 centri urbani) e mentre per il produttivo le nuove previsioni sono collocati correttamente per il 91%, e cioè in ambiti produttivi sostenibili dal punto di vista ambientale e trasporti stico (lasciando quindi senza previsioni più di 150 ambiti). Questo per noi è un risultato particolarmente eccezionale. È un risultato massiccio, perché diffuso praticamente in tutti i comuni, e corale, perché partecipato in modo consapevole e trasparente, attraverso le conferenze di pianificazione, da tutti gli amministratori e tecnici.

Brevi conclusioni

Cosa fare nel futuro prossimo per ottenere risultati significativi nella riduzione del consumo di suolo? Elenchiamo di seguito alcuni spunti di riflessione: è necessario, visto che è possibile, concentrare lo sviluppo solo in pochi centri urbani e poche zone industriali, senza alibi alcuno, combattendo così la dispersione insediativa, che provoca non solo danni territoriali ma anche economici e sociali/identitari. Bisogna prevedere nuovi abitanti e nuove imprese solo dove ci sono i servizi per sostenere i nuovi usi. È necessario concentrare la trasformazione del territorio all'interno degli ambiti urbani esistenti. Ma finché conti-

nueranno ad esistere ambiti di trasformazione più vantaggiosi, come quelli ex rurali, ciò non sarà possibile. Risulta quindi essenziale che parta una nuova generazione di piani che non contenga politiche espansive. È necessario che nella riforma fiscale e federale ci sia spazio per tassazioni che incentivino l'intervento in ambiti idonei e scoraggino invece quelli negli spazi agricoli e naturali o nei centri urbani "troppo piccoli".

Riduzione del consumo attraverso la valutazione

Chiara Agnoletti, Paolo Pinarelli

Il Comune di Borgo San Lorenzo ha affrontato il tema del contenimento del consumo di suolo ben prima che questo diventasse uno dei temi centrali dell'attuale dibattito disciplinare e politico. Il Piano Strutturale di Borgo San Lorenzo, approvato ad aprile del 2009, e redatto da Silvia Viviani e Luisa Garassino con il contributo dell'Ufficio Tecnico comunale, ha affrontato e gestito, con una metodologia innovativa e con risultati oggi apprezzabili, il ridimensionamento ed in alcuni casi l'annullamento di molte previsioni urbanistiche residue del precedente strumento di pianificazione. L'esperienza maturata con l'elaborazione del Ps di Borgo San Lorenzo rappresenta un caso di assoluto interesse e rilievo anche a fronte della diffusa tendenza rilevabile in gran parte degli strumenti di pianificazione territoriale, toscani e non, che porta a confermare in modo talvolta acritico e in blocco le previsioni di crescita che i nuovi piani ereditano da quelli in vigore.

Borgo San Lorenzo è un medio comune (20.000 abitanti circa) della "seconda cintura" fiorentina che appartiene al sistema del Mugello, ovvero della fascia non immediatamente contigua al capoluogo, ma che negli ultimi dieci anni ha subito le pressioni inizialmente riversate da Firenze sulla "prima cintura", i comuni della Piana a Nord Ovest e

dell'arco collinare a Sud Est. Il fenomeno è ben documentato nel rapporto IRPET 2010¹ che evidenzia un trend positivo della popolazione residente nel periodo 2000-2009 del 10,7% per i Comuni del Mugello, che a Borgo raggiunge il 14,7%. Tra i motivi di questa pressione la relativa prossimità al capoluogo toscano, i costi delle abitazioni inferiori, la presenza di molti servizi primari e di un tessuto sociale e aggregativo ramificato e infine la vicinanza alla campagna mugellana. La combinazione di questi elementi ha rappresentato un fattore di attrattività, soprattutto per quei segmenti di popolazione in cerca di un rapporto più soddisfacente tra costo e qualità dell'abitare. Questa tendenza, unita alla vocazione residenziale del Comune, per il quale ICI ed oneri di urbanizzazione rappresentavano la prima risorsa di bilancio, hanno prodotto negli anni '90 una pianificazione decisamente orientata a nuove previsioni residenziali.

Si trattava di nuclei prevalentemente a bassa densità, e distribuiti un po' su tutto il territorio comunale, nella logica non priva di argomentazioni che portava ad identificare una "massa critica" per sostenere servizi primari nelle frazioni. Oggi quella logica è messa in discussione dalla grande distribuzione commerciale, dalle politiche di risparmio degli Enti (ASL, Poste) che accorpano le sedi, dai tagli delle manovre finanziarie che costringono alla chiusura delle sedi scolastiche periferiche.

L'elaborazione del Piano Strutturale, avviata nel 2006, si trova quindi a fare i conti con un PRG sovradimensionato, con nuove previsioni residenziali per circa mq 83.000, corrispondenti a 2.376 abitanti, da aggiungere ai 16.022 esistenti al 2000, con un potenziale incremento del 15% circa. Il Comune e i progettisti concordano sulla necessità di ridimensionare questo quadro previsionale. La principale difficoltà è individuare una strategia che consenta di ridurre l'esposizione ai ricorsi, da parte dei proprietari e degli imprenditori le cui aspettative si sono già ampiamente formate e consolidate. Sono proprio di quegli anni alcune sentenze (fra tutte quella in Cassazione contro Fiesole) che sostengono, in caso di previsione stralciata, il diritto del privato al ristoro del danno subito, basandosi sulla presunta carenza di motivazione del provvedimento ablatorio, e sulla mancata individuazione di

un interesse pubblico da tutelare. La scelta di affrontare la questione in sede di Piano Strutturale è coraggiosa, considerando la natura del piano che la Legge Regionale 5/95 (e poi la Lr 1/05) identifica come strumento a carattere strategico e non conformativo del regime dei suoli. Tuttavia, secondo gli indirizzi espressi dalla stessa legge, è proprio in sede di Ps che si forma il dimensionamento, vincolante per i successivi Regolamenti Urbanistici. Si decide dunque di affidare alla Valutazione Integrata la selezione delle previsioni da ridimensionare o da sopprimere, optando per un processo il più possibile oggettivo e motivato, oltre che condiviso. Tutte le previsioni del vecchio Prgono schedate, analizzate e valutate secondo un modello che tiene conto di una serie di fattori di pressione sulle risorse naturali e sulle invarianti strutturali. A tali indicatori sono assegnati diversi livelli di "sensibilità" (susceptibilità di assorbire o meno la pressione) per il peso assoluto che rivestono o per quello che assumono in relazione al contesto in cui si trovano. Il giudizio finale sull'intervento, ottenuto misurando i diversi gradi di pressione, configura tre diverse possibilità: la non compatibilità e quindi lo stralcio dell'intervento; la compatibilità condizionata, e quindi il rinvio al regolamento urbanistico per la nuova regolamentazione dell'intervento; la compatibilità, e quindi la possibilità di realizzare l'intervento con le regole del vigente piano regolatore. Il processo non avviene in modo indolore: in quella fase ancora non si avvertono gli effetti dello scoppio della bolla immobiliare, i prezzi continuano a crescere e l'investimento immobiliare sembra ancora garantire rendite illimitate. Basti vedere le Osservazioni presentate nella fase di pubblicazione del PS, che vertono per la maggior parte proprio sulle previsioni cancellate o ridotte, di cui si chiede il reintegro. A conclusione delle fasi di formazione del piano, il bilancio è il seguente: sono state stralciate mq 34.070 di previsioni (il 41% rispetto al totale), le previsioni condizionate ammontano mq 13.490 (16%) mentre quelle confermate corrispondono a mq 35.630 (43%). Significativo, oltre al dato numerico, è l'aspetto relativo alla distribuzione delle previsioni non confermate che riguardano soprattutto aree localizzate nei piccoli centri.

urbanistica INFORMAZIONI
on-line
www.urbinfo.it

URBANISTICA

trimestrale

146 (aprile – giugno 2011)

urbanistica INFORMAZIONI

bimestrale

237 (maggio – giugno 2011)

urbanistica DOSSIER

126

Sesto San Giovanni.

il patrimonio industriale risorsa strategica per lo sviluppo urbano

INU
Edizioni



Francesco Domenico Moccia I corsi di laurea in urbanistica e pianificazione falciati da Gelmini

L'incontro convocato a Venezia da Matelda Reho, preside dell'unica facoltà di Pianificazione italiana, è servito per riprendere lo scambio di informazione tra i corsi di laurea e rilanciare un coordinamento dei loro presidenti. La prima esplorazione che si è riusciti a condurre presenta un quadro peggiore dell'assetto ufficiale dell'insegnamento delle materie della pianificazione urbanistica e territoriale di quanto appare dalle tabelle ufficiali per due motivi principali: 1) alcuni corsi di laurea, anche se istituiti, non saranno attivati nel prossimo anno accademico; 2) si registra una riduzione dei settori scientifici disciplinari ICAR 20 (tecnica urbanistica) e 21 (urbanistica) negli altri corsi di laurea in cui tradizionalmente erano presenti. Il panorama degli studi urbanistici in Italia è molto variegato. Lo "sfiocamento" dal ceppo degli architetti e degli ingegneri ha trovato varie direzioni per esplorare i rapporti interdisciplinari alla ricerca di una formazione in grado di completare le competenze di un tecnico in sintonia con la complessità dei fenomeni territoriali. In questa direzione si sono sviluppate anche relazioni con facoltà di agraria, scienze naturali, economia e giurisprudenza che tuttavia appaiono fragili, in molti casi, nonostante la grande promessa formativa, e incapaci di resistere alla mannaia ministeriale ed all'arroccamento dei settori scientifici disciplinari. I corsi si trovano penalizzati da una forbice che vede crescere il numero degli studenti, ma ridursi le risorse in special modo per effetto del blocco del turn-over dei docenti. Così quando un corso chiude non si sta tagliando un ramo secco, improduttivo, dove non c'è domanda, ma si sta solamente prendendo atto che, nonostante tutti gli sforzi dei volenterosi che si sobbarcano di orari di lavoro crescenti, bisogna applicare le dettagliatissime e contraddittorie norme ministeriali sulle numerosità¹.

L'analisi della domanda mette in luce setto-

ri nuovi, a cui si riesce a dare una risposta ancora più carente. Si tratta degli studenti lavoratori per i quali raramente vengono determinate condizioni di orario, e di curricula adatti alle loro disponibilità; oppure della formazione continua, per l'aggiornamento di professionisti e funzionari di enti pubblici sulle innovazioni tecniche e normative. La riunione ha considerato le opportunità fornite dalle nuove tecnologie di comunicazione quale ulteriore strumento per mantenere in contatto tra di loro i diversi corsi e potenziarne l'offerta formativa.

Per altri versi, alle nuove tecnologie bisogna dare uno spazio sempre maggiore nell'insegnamento, restando sempre attenti ed informati sulla loro rapida evoluzione. Come i Sistemi Informativi Territoriali hanno avuto grande e rapida diffusione negli enti locali contribuendo decisamente al governo del territorio e creando una domanda di tecnici esperti in quel settore, si affacciano sempre di più nuove tecnologie in grado di aumentare le conoscenze, rendere i rilevamenti sempre più sofisticati, razionalizzare e sostenere con maggiore consapevolezza i processi decisionali, costruire scenari complessi e previsionali. Per far fronte alle crescenti difficoltà, si esplorano le più diverse possibilità e risultati incoraggianti provengono dalle potenzialità delle relazioni tra corsi ed atenei, anche in reti internazionali. Per questa strada, si riesce ad ottimizzare risorse scarse specialmente se altamente specializzate, utilizzando la mobilità degli allievi tra diverse sedi. La soluzione è funzionale anche al radicamento in aree con limitata domanda non sufficienti a sostenere una dotazione completa dell'offerta formativa. Il gradimento degli allievi per un percorso accademico itinerante è certamente presumibile, come la concentrazione più perimetrata su aree di ricerca ed insegnamento ha tutti i suoi ben noti pregi e difetti certamente contribuenti a rafforzare il profilo delle identità delle scuole, comunque fattore di ricchezza per la libertà di scelta degli immatricolandi.

Tuttavia non va sottovalutato come le scuole hanno operato un radicamento territoriale rivelatosi uno dei fattori da innescare nello sviluppo sostenibile locale in grado di evidenziare le risorse territoriali, suscitare atto-

ri e promuovere processi di apprendimento e di proposta. Questa funzione di radicamento non ha mancato di riflettersi nelle conoscenze e negli stili didattici rivelandosi quanto mai fertile per gli avanzamenti disciplinari. In termini più elementarmente istituzionali non si può trascurare come, aver reso il governo del territorio materia di competenza regionale concorrente, abbia ampiamente diversificato non solamente la normativa, ma anche le pratiche urbanistiche e perfino il lessico. I benefici di riflettere, in qualche sua parte, nell'Università questa regionalizzazione, non si riferiscono solamente alla preparazione di professionisti tecnicamente competenti, ma anche alla possibilità di uno sviluppo dell'autonomia attraverso l'apporto della ricerca appuntata sulle singolarità ed esperienze locali. A valle di una rapida esplorazione della situazione, di cui ho riportato alcuni tratti, per me, salienti, si è dovuto necessariamente convenire sulla gravi difficoltà in cui è stata costretta l'attività universitaria del nostro settore ed il grave danno che da tutto ciò può derivare. Le condizioni di ristrettezza e di condizionamento son tali che non appare sufficiente nessuna modalità di adattamento e il massimo sforzo ed impegno del personale universitario all'interno del presente quadro risulterebbe del tutto insufficiente a dare quel minimo di risposte che il paese si attende. D'altra parte, la stessa attuazione della legge Gelmini dovrebbe rendere logicamente obsoleto la griglia normativa centralizzata che controlla i corsi di laurea in quanto rinnova la governance degli Atenei e ad essi dovrebbe coerentemente riconoscere l'autonomia di gestione perlomeno di una quota di quei dettagli attualmente stabiliti a livello nazionale. Perciò in questa fase attuativa è necessario che si senta anche la voce di pianificatori e a questo scopo è chiamato il coordinamento dei presidenti dei corsi di laurea il quale programma in ottobre la sua costituzione ufficiale ma che già da subito richiede la presenza nel coordinamento dei presidi delle facoltà di architettura della preside della facoltà di pianificazione. Il coordinamento si rivolge alle associazioni ed agli istituti degli urbanisti: ad AssUrb, INU, SIU, UrbIng ed ai SSD Icar 20 e 21 affinché si uniscano nella rivendicazione della funzione

essenziale che ricerca e didattica dei corsi di laurea svolgono per il governo del territorio e coinvolgono le altre associazioni che hanno a cuore questo tema quali le associazioni ambientaliste, ACI ed UPI.

I corsi di laurea si impegnano a delineare quel profilo professionale a cui hanno dato vita negli ultimi anni della loro attività esplicitandone le qualità e documentando il contributo che ha fornito nelle istituzioni e nella professione. Questo manifesto dell'urbanista e del pianificatore non vuole essere solamente una difesa della sua utilità sociale, ma un momento di confronto e verifica sull'operato svolto con la sincera determinazione a valutarne i lati positivi e negativi; in un momento di svolta, quando il lavoro accademico deve necessariamente essere sottoposto al giudizio severo di un bilancio ed ad un nuovo indirizzo. I parametri di performance che provengono dalla domanda degli enti locali come da quella più in generale di una società a confronto con fondamentali sfide ambientali, costituiscono la misura dei contenuti minimi della formazione. Questo circuito virtuoso è stato, per un certo tempo, trascurato, lasciando il campo ai paletti della burocrazia ministeriale, senza confronto con gli esponenti della disciplina. La chiusura in 5 anni di 10 corsi di laurea triennale (circa la metà di quelli esistenti nel 2006) e la riduzione a 10, nel paese dei corsi di laurea magistrale è solo uno dei molteplici attacchi che sono stati condotti al governo del territorio, alla cura dei beni comuni. L'orgoglio del nostro impegno chiede di non continuare a subire passivamente, ma di reagire, in primo luogo con l'informazione di quanto è stato realizzato e con il dialogo, poi, di tutte quei soggetti che si sentono coinvolti nelle medesime finalità.

1. Si rimanda alla recente pubblicazione di Emanuela Stefani e Vincenzo Zara, *Dentro il labirinto. La sostenibilità dei corsi di studio alla luce della recente normativa* (DM 17/10 e DM 50/10), pubblicata a cura della CRUI, Roma 2011, dove si conduce una analisi dettagliata delle norme e delle loro contraddizioni e lacune.

L'offerta formativa in Pianificazione Territoriale, Urbanistica e Ambientale in Italia (a.a. 2005/06, 2010/11 e sviluppi per il 2011/12.)

Sede	Facoltà	2005/06		2010/11	
		LT	LM	LT	LM
Bologna sede di Ravenna	Ingegneria	•			
della Calabria	Economia Ingegneria Scienze MM.FF.NN.	•			
Camerino	Architettura Scienze e tecnologie	•			
Camerino	Scienze e Tecnologie				•
Catania	Agraria Scienze MM.FF.NN.	•		•(1)	
Chieti - Pescara	Architettura Scienze MM.FF.NN.	•		•(2)(3)	•(3)
Firenze sede di Empoli	Architettura	•	•		•(4)
Firenze sede di Empoli	Architettura Agraria			•	
Genova	Architettura	•		•(5)	
Milano Politecnico	Architettura e Società	•	•	•	•
Napoli Federico II	Architettura	•	•	•	•
Padova sede di Legnaro	Agraria	•		•	
Palermo	Architettura	•	•	•	•
Palermo	Architettura Ingegneria	•			
Reggio Calabria	Architettura	•	•	•(2)	•
Roma La Sapienza L. Quaroni	Architettura	•	•	•(2)•(2)	•(2)
Roma La Sapienza Valle Giulia	Architettura	•			
Roma La Sapienza L. Quaroni	Architettura Economia	•	•		
Roma La Sapienza	Sociologia				•(6)
Sassari Sede di Alghero	Architettura	•		•	(7)
Sassari	Agraria		•		
Torino Politecnico	Architettura II	•	•	•	•
Torino	Agraria			•	
Trieste sede di Gorizia	Scienze Formazione	•			
della Tuscia sede di Viterbo	Agraria	••			
Urbino	Giurisprudenza Scienze Ambientali	•			
Venezia, IUAV	Pianificazione	••	••	•	•(8)•(8)
Telematica Marconi	Scienze e Tecnologie applicate	•		•	•

Fonte: nostra elaborazione su dati MIUR. Ogni punto corrisponde ad un corso di Laurea.

(1) Dall'a.a. 2011/12 il Corso di Laurea sarà incardinato solo nella Facoltà di Agraria

(2) Per l'a.a. 2011/12 è stata sospesa l'iscrizione al Primo anno del corso

(3) Dall'a.a. 2011/12 sia la Triennale che la Magistrale saranno incardinate solo nella Facoltà di Architettura

(4) Dall'a.a. 2011/12 il Corso di Laurea Magistrale sarà interfacoltà con Agraria

(5) Dall'a.a. 2011/12 il Corso di Laurea non sarà più attivato

(6) Corso di Laurea Magistrale interclasse LM48 + LM88

(7) Dall'a.a. 2011/12 sarà attivato anche un Corso di Laurea Magistrale in Pianificazione e Politiche per la Città, l'Ambiente e il Paesaggio e Master Europeo con lo stesso nome, in consorzio con lo IUAV, l'Universitat Autònoma de Barcelona, l'Universitat de Girona e la Faculdade de Arquitectura dell'Universidade Técnica de Lisboa

(8) Dall'a.a. 2011/12 ci sarà un solo Corso di Laurea Magistrale in Pianificazione e Politiche per la Città, il Territorio e l'Ambiente, con tre indirizzi: a) Pianificazione per la città e il territorio; b) Pianificazione e politiche per l'ambiente; e c) Pianificazione territoriale e nuove tecnologie

sul sito www.urbinform.it si trova la tabella completa delle diciture dei corsi di laurea

Eventi

a cura di Carolina Giaimo

Gilda Berruti

Oltre le Vele di Scampia

Il 11 marzo 2011 si è svolto a Napoli, presso l'Istituto italiano per gli studi filosofici il convegno "Le Vele di Scampia: che fare?" promosso dal Dipartimento di Progettazione Urbana e di Urbanistica (Dpuu) e dal medesimo dottorato di Ricerca dell'Università Federico II di Napoli, insieme all'Aniai Campania, in collaborazione con l'Istituto italiano per gli studi filosofici e la Sovrintendenza per i beni architettonici paesaggistici storici artistici e etnoantropologici di Napoli e provincia. L'iniziativa proponeva di tornare a interrogarsi sul destino delle vele, il noto gruppo di sette edifici costruiti tra la fine degli anni '70 e i primi anni '80 sui lotti L e M del quartiere napoletano di Scampia, riconosciuti nel comune sentire come il paradigma del disagio del vivere in periferia e dei gravi problemi della cosiddetta città pubblica, il cui stigma si è amplificato negli ultimi anni attraverso i media. Dopo il terremoto del 1980, che portò all'occupazione abusiva di parte degli edifici, allora ancora in costruzione, con il manifestarsi dei primi segni del disagio ad abitarli, e le aspre lotte portate avanti dal comitato degli abitanti tra il 1987 e il 1989 con l'obiettivo di dimostrare l'invivibilità, una fitta serie di azioni mirate ha investito incessantemente le vele. Segnale qui solo le più significative: l'assoggettamento a piano di recupero dell'area delle vele del 1989; la dichiarazione di inabitabilità del 1994; la decisione e l'avvio dell'abbattimento di tre dei sette edifici; i cantieri in corso del piano di riqualificazione del 1995, centrato essenzialmente sulla sostituzione degli edifici con più umani insediamenti residenziali, la previsione finora inattuata di funzioni pregiate nei lotti L e M.

È, infine, dello scorso autunno la discussa proposta della Sovrintendenza di conservare le vele superstiti, attivando una procedura di dichiarazione di interesse culturale, che ha acceso il dibattito in città. La proposta è stata lanciata in un momento in cui in Italia si sta ragionando molto sul futuro dei megacomplex degli anni '70, e torna continuamente nel dibattito disciplinare l'ipotesi di trasformazione degli esiti dei fallimenti degli ideali del Movimento Moderno,

da Tor Bella Monaca e Corviale a Roma, allo Zen a Palermo, non senza il sorgere di dispute. Intanto, in altre città del mondo si procede in modo piuttosto disinvolto alla demolizione di interi brani della città consolidata sostituiti con quartieri all'avanguardia dal punto di vista delle tecniche costruttive e del rapporto con l'ambiente. L'occasione per il convegno è stata la pubblicazione di uno studio, frutto di una delle diverse convenzioni¹ stilate tra il Comune di Napoli e il Dpuu, centrata sul ridisegno del lotto M di Scampia. Al convegno, con moderatore Alessandro Castagnaro, hanno partecipato numerosi relatori del mondo accademico napoletano (Lavaggi, Losasso, Miano, Belfiore, Bruno, Szaniszlò, Della Gatta, Gravagnuolo, Lepore, Stenti) e italiano (Dezzi Bardesci, Di Biagi, Torricelli, Vidotto), che hanno preso parte alla progettazione del quartiere o agli studi successivi sui caratteri e i problemi della città pubblica, oltre che il sovrintendente Stefano Gizzi, promotore della proposta di salvaguardia delle vele. Inoltre, è stata vivace la presenza in sala di alcuni esponenti della realtà culturale e politica di Scampia, in particolare del comitato di lotta organizzata degli abitanti delle vele, che ha fatto irruzione nel dibattito accademico battendosi violentemente per la tesi della demolizione. Grandi assenti, nonostante invitati dai promotori del convegno, gli esponenti dell'amministrazione pubblica cittadina, che hanno ritenuto opportuno disertare l'iniziativa. Il dibattito è stato centrato prevalentemente sulle vele, riconosciute come caso esemplare per il sommarsi e combinarsi dei problemi rispetto all'intero quartiere Scampia. È chiaro che attraverso le vele si possono leggere in filigrana le diverse prospettive sul quartiere, ma alcuni relatori hanno sottolineato la necessità di essere più espliciti e ampliare lo sguardo per evitare i rischi di una riduzione probabilmente non corretta.

Sono state ripercorse le logiche di progetto dell'architetto Franz Di Salvo e le diverse versioni dei disegni delle vele, descrivendo l'avanzamento delle tecniche costruttive previste rispetto all'epoca e l'abilità dello strutturista Morandi, "poeta del calcestruzzo".

Questo ha portato inevitabilmente a una disanima delle differenze tra progetto e realizzazione, con la messa in luce dei conseguenti problemi di assenza di privacy, buio e umidità, causati dalle varianti realizzate per il ballatoio interno, che hanno fatto fallire l'idea originaria della rielaborazione del vicolo del centro storico in periferia. Per molti dei progettisti presenti resta fermo il giudizio per cui i disagi del vivere

nelle vele attribuiti alla forma fisica degli edifici non sono ascrivibili al progetto architettonico: l'architettura è salva e non è colpevole. Questo giudizio ritorna e si rafforza nelle parole dei cultori dell'autonomia della disciplina, che avanzano proposte per il futuro, non soltanto tese a giustificare la conservazione del monumento vele, ma che ne propugnano l'immersione in un parco verde, dimentichi del tutto della storia e della realtà di Scampia. Qui, davanti ai lotti L e M, si trova la villa, 10 ettari di verde sotto il livello stradale, esito di un "errore generoso" che ha origine nell'attuazione del programma post terremoto (Pser), che invertiva il ruolo di osmosi che l'area centrale aveva nel piano 167.

Il confronto delle opinioni sul destino delle vele mette in luce le diverse posizioni: dalla conservazione dell'oggetto vela, reliquia di un capolavoro dell'architettura del dopoguerra, al diradamento, o addirittura all'abbattimento e sostituzione con nuovi progetti capaci di interagire in modo efficace con la realtà del territorio. Fino alla posizione: "il discorso non è vele si vele no, ma la qualità di ciò che avverrà. Poi sarà la politica ad assumersi la responsabilità di decidere". Chiaramente, dal confronto trapelano le ragioni delle proposte attraverso i diversi racconti della storia delle vele e quindi della storia di Scampia: le vele sono, nei diversi interventi, "archeologia del moderno", testimonianza della capacità della città di affrontare progetti complessi, oppure prova del fallimento dell'idea di città modernista, "eredità imbarazzante della cultura del XX secolo". Sono ancora: margine urbano, limite fisico all'espansione che però apre al paesaggio, per cui c'è da distinguere tra progetto dell'edificio e progetto urbano se "lo skyline restituisce un'immagine di qualità contraddetta all'avvicinarsi". Ma sono anche espressione del "crimine urbanistico della ghettizzazione e della deportazione", da riguardare in relazione ad altri Bronx napoletani e non.

I fautori dell'abbattimento lo giustificano come una scelta che è espressione della volontà popolare e per questo da non contraddire, neppure in una discussione accademica, o come esito ormai acquisito di una fase di una storia dolorosa, da rispettare "perché è ormai storia". A queste ragioni si accompagna, in genere, la consapevolezza della necessità di pensare, per l'area di sedime degli edifici, a nuove destinazioni che garantiscano occupazione e non solo statica fruizione degli spazi pubblici, memori del fatto che la città pubblica è città sociale. Più raramente, e c'è da aspettarselo, il ragionamento connette le vele al quartiere, nell'ottica di

costruire un'immagine del futuro locale a partire dalla costruzione della storia pubblica delle vele, un'attivazione della memoria che non parte dall'ancoraggio fisico all'edificio.

La Sovrintendenza, contraria alla strategia della tabula rasa, propone, per riqualificare queste "urbatette", la dichiarazione di interesse culturale, supportata dalla ricerca di una via mista, non solo statale né solo privata, che conservi la testimonianza della storia dell'architettura e della storia sociale del tempo in cui sono state concepite. Quando il discorso si sposta dalle vele a Scampia, altri temi prendono spazio: l'enfasi sull'"ideologia dell'atterraggio" dell'università e di altre funzioni di scala urbana, tutte annunciate ma in parte fallite o non ancora insediate, con la conseguente sfiducia degli abitanti; il degrado precoce degli elementi dello spazio fisico e funzionale, che, ancora non usati, sono già in rovina, non solo non hanno il tempo di diventare appigli per i comportamenti, ma appena realizzati già perdono senso. Ancora, il vandalismo che sembra l'unica risposta possibile allo stato di decadenza. E soprattutto il carattere disumano degli spazi pubblici, dai quali desiderare di "andar via", che non può essere risolto dal sistema di nuove piazze dal nome metaforico e benaugurante (dalla socialità alla teatralità ai grandi eventi), pensate dal Servizio Valorizzazione delle periferie del Comune di Napoli, a meno che non si faccia un lavoro quotidiano di presa in carico degli spazi affinché le nuove piazze diventino luoghi vissuti del quartiere. Talvolta è avvenuto, per l'impegno indiscutibile di gruppi attivi sul territorio in grado di coagulare le risorse, fisiche e sociali, presenti nel quartiere (il centro territoriale Mammut è un esempio chiave), interpretandone le vocazioni e riconoscendo le istanze della collettività. Probabilmente tenere insieme le due dimensioni, le vele e il quartiere, può tracciare una via per la riqualificazione umana oltre che urbana.

1. Le convenzioni sono state tre. La prima, del 1993, sulla riqualificazione di Scampia con riguardo alle vele, coordinata da Uberto Siola; la seconda, del 1999, sul piano di riqualificazione, coordinata da Vincenzo Andriello; la terza, sul progetto della periferia consolidata, coordinata da Antonio Lavaggi, dal 2003 al 2006. Precedente è lo studio di Vincenzo Andriello (Vivere e cambiare nella 167 di Secondigliano, LAN, Napoli, 1986) che analizzava i problemi degli abitanti di Scampia, collegandoli ai processi di costruzione e di popolamento del quartiere.

Libri e altro a cura di Ruben Baiocco

Adriatico. La città dopo la crisi di Antonio di Campli



List, Trento - Barcellona, 2009
pp. 175, euro 16,00.

La città adriatica è uno dei topoi dell'urbanistica italiana. Le forme della dispersione insediata e il "rotolamento a valle" dei centri collinari, il "doppio pettine" e la continuità della città lungo costa, le strutture spaziali delle economie distrettuali, le pratiche del turismo stagionale e i fenomeni di riappropriazione della campagna sono alcune delle questioni intorno a cui si è costruita la discussione a partire dalla metà degli anni Novanta. Nel suo recente volume Antonio di Campli mette ordine in questa proliferazione di descrizioni e racconti sulla città adriatica e ne sottolinea al contempo la crescente inadeguatezza a fronte del venir meno di quei processi economici che ne hanno informato la costruzione e di quelle azioni e rappresentazioni che ne hanno perpetuato la continuità. Prendendo a prestito l'immagine evocata da Bonomi e Abruzzese per la metropoli padana, lo spazio adriatico viene descritto come una "costa infinita": un sistema territoriale che fa i conti con un processo di progressiva marginalizzazione che ne ha accentuato il carattere di "periferia entro lo spazio europeo", in cui la crisi del modello di litorale come grande infrastruttura balneare per il turismo di massa porta con sé alcuni fenomeni significativi. I processi di emulazione territoriale e le nuove pratiche del turismo sono

tra gli esiti più evidenti della trasformazione generata da un lato da una crescente domanda di comfort, attrezzature e servizi, dall'altro dalla ricerca di quell'esotico "alle porte di casa" che ha modificato forme di fruizione sia delle fasce costiere che dell'entroterra.

L'Adriatico – "mare stretto" – richiede di guardare con maggiore attenzione al complesso reticolo di relazioni che percorrono quello che può essere identificato come un unico spazio urbano che ha al proprio centro una delle "pianure liquide" del Mediterraneo di Braudel. Continuità/discontinuità, rivalità/assimilazione vengono identificate come figure chiave per decifrare i caratteri delle due rive contrapposte, attraverso la messa a punto di una strategia di osservazione, una "visione doppia", che legge in parallelo le trasformazioni in atto in questi territori, intesi come parte di un unico sistema territoriale che va raccontato contemporaneamente con uno sguardo sia dal mare che dalla terra. Le linee interpretative concorrono alla costruzione di alcune strategie di intervento che rimandano all'immagine di un "parco adriatico" tra le due coste: "un parco senza confini, a geometria variabile". Un parco per il quale vengono costruiti quattro possibili scenari di governo che si poggiano su alcune immagini spaziali di sintesi (condensatori, nastri, perle) e che – attraverso alcuni casi studio e esperienze italiane e straniere – si interrogano su pratiche di pianificazione dei litorali, modelli di sviluppo locale, rapporti centro-periferia, sul ruolo attuale e potenziale di alcune politiche transfrontaliere. La marginalità e per certi versi l'assenza di una forte connotazione identitaria della città adriatica consente all'autore di rileggere criticamente alcuni facili modelli di paesaggio costiero e di proporre un approccio – interessante per più di una ragione – che presta attenzione agli elementi diffusi e minuti che contribuiscono a definire questo paesaggio come un "paesaggio minore", di cui "evidenziare le caratteristiche della minorità per evitare un suo inquadramento entro modelli rigidi [...]. Solo a queste condizioni il paesaggio diviene realmente macchina collettiva d'espressione".

Cristina Renzoni

Il consumo di suolo in Italia. Analisi e proposte per un governo sostenibile del territorio

di Mauro Giudice e Fabio Minucci



Esselibri, Napoli, 2011
ill. b/n, pp. 270, euro 32,00

Le ricerche che negli ultimi tempi si sono interessate del tema del consumo di suolo sono ormai numerose, a riprova di una crescente sensibilità per un tema che certamente riguarda molti paesi, ma che in Italia ha assunto negli ultimi anni il carattere di una vera emergenza e anche di una anomalia, per dirla con le parole usate da Sergio Conti nell'introduzione al libro, quella "del paese europeo a più basso tasso di crescita della popolazione ma a più alto tasso di consumo di suolo" (p. 7).

Un elemento interessante del testo di Mauro Giudice e Fabio Minucci è la volontà dichiarata di farne uno strumento facilmente accessibile - e in questo senso particolarmente utile in un contesto didattico: un valido supporto in questa direzione è dato dall'ampio corredo di illustrazioni, dalla presenza di paragrafi di carattere informativo (su dati, contesti legislativi, ecc.) e da un'appendice che fornisce strumenti per visualizzare, misurare, valutare il consumo di suolo e informazioni su dati e fonti.

La possibile finalità didattica è, però, solo uno degli aspetti che caratterizzano un testo che in realtà affronta il tema in maniera articolata e complessa in cui sono individuabili almeno tre diversi approcci.

Il primo è quello che delinea un quadro della complessità del tema del consumo di suolo: se ne esaminano i risultati in termini di modelli di organizzazione territoriale, con le loro connessioni con le evoluzioni di carattere economico produttivo, tecnologico e sociale degli ultimi decenni, e vengono messe in luce le responsabilità delle politiche e della pianificazione nel determinare modelli insediativi fortemente orientati al consumo di suolo. Il consumo di questa risorsa, in larga misura non riproducibile, produce effetti territoriali diversi (da quelli sulla qualità del paesaggio a quelli sulla qualità della vita), alcuni dei quali irreversibili, costi economici ed ambientali molto alti (ad esempio il consumo delle aree rurali con la conseguente compromissione degli equilibri ambientali), è favorito da situazioni istituzionali (la frammentazione amministrativa, le politiche settoriali) e finanziarie (la crisi della finanza locale). A questo ultimo aspetto in particolare - ovvero al fatto che nel nostro paese gran parte delle possibilità di spesa dei comuni è ormai strettamente legata al ciclo immobiliare - viene fatta risalire la spinta all'edificazione, che "subordina la sostenibilità urbana ad esigenze di cassa" (p. 72), spinge spesso ad una gestione del piano per varianti che ne snaturano le scelte complessive, e determina forme di concorrenza fra comuni limitrofi, favorite, appunto, dalla frammentazione delle decisioni amministrative.

Al tema del rapporto fra fiscalità urbana e pianificazione territoriale il testo dedica ampio spazio, sia indagandone le caratteristiche attuali e riflessi sui modelli insediativi e sul consumo di suolo, sia proponendo la complementarietà tra le azioni di governo del territorio e la fiscalità locale come una delle questioni centrali da affrontare affinché la pianificazione territoriale sia strumento efficace nel contrastare il consumo di suolo.

Questo ci porta ad un secondo approccio che è di natura propositiva e si presenta come un elemento centrale nell'economia del testo. Vengono affrontati diversi aspetti: quello delle necessarie riforme legislative a livello nazionale e regionale, di cui si richiamano gli elementi essenziali; quello della definizione di alcuni contenuti analitici (un indice di consumo di suolo come base per un processo valutativo), tecnici (zonizzazione urbanistica più zonizzazione ambientale) e fiscali (zonizzazione degli oneri) in grado di fornire al processo di pianificazione una maggior

capacità di incidere sul consumo di suolo. Al centro delle proposte, sviluppate in maniera articolata, ci sono l'integrazione di politiche diverse (economiche, fiscali, urbanistiche, territoriali, settoriali ed ambientali) e la necessità di un loro coordinamento alle diverse scale. In questo contesto un ruolo rilevante viene assegnato al PTCP, sulla base della consapevolezza che i sistemi ambientali e insediativi devono essere governati a livello sovracomunale. Il testo si chiude con la proposta di schematiche linee guida per la predisposizione di strumenti di pianificazione che abbiano come obiettivo il contenimento del consumo di suolo.

Il terzo approccio è di tipo comparativo ed esamina gli effetti sul consumo di suolo dei modelli di urbanizzazione in alcuni paesi europei. F. Munoz analizza il fenomeno dell'urbanizzazione dispersa in Francia, Gran Bretagna, Germania e Spagna, con un approfondimento sul caso dell'area di Barcellona curato da Alice Falco. L'aspetto interessante di questo excursus comparativo è l'accento posto sulle politiche e sugli strumenti che in ciascuna realtà appaiono maggiormente significativi al fine di incidere sul fenomeno. Emergono così l'importanza delle innovazioni istituzionali (decentramento in Francia, superamento della frammentazione amministrativa in Gran Bretagna), dell'introduzione dei temi ambientali e paesaggistici (Germania soprattutto, e in parte Spagna) e del ruolo della valutazione strategica (Germania), e, più in generale, del ruolo della cooperazione interistituzionale verticale per affrontare un fenomeno che ha dimensioni territoriali regionali. La tesi sostenuta conclusivamente, per certi versi contro corrente, è che l'urbanizzazione regionale dispersa in Europa non è un'anomalia, ma una sfida che non può essere affrontata con le tradizionali ricette della densificazione secondo il modello della città compatta, e che richiede quindi politiche territoriali nuove su cui si stanno muovendo in alcune realtà solo i primi passi.

Silvia Saccomani

Opinioni e confronti

Sulla gestione di luoghi, beni e servizi collettivi

Gregory Smith

È difficile immaginare cosa significa “pubblico” se non si considera un luogo dove riunirsi. Carlo Cattaneo suggeriva che la città ideale avrebbe dovuto avere una dimensione tale da poter essere percorsa a piedi in tutte le sue parti in non più di un’ora. È una dimensione di vita che consente al singolo di esprimere la propria appartenenza alla collettività, diventando cittadino a pieno titolo. Oggi la dimensione della vita quotidiana si è dilatata grazie ai moderni sistemi di trasporto, e l’individuo si riconosce come cittadino soprattutto a livello del quartiere. La vitalità del quartiere non si esprime solo negli spazi residenziali, produttivi o commerciali: ha bisogno anche e soprattutto di piazze, parchi, strade, ed altri luoghi di pubblico accesso. Negli USA l’importanza del neighborhood è tale da giustificare un concorso per i quartieri più belli della nazione, promosso dalla American Planning Association. Svariati criteri concorrono all’aggiudicazione del premio, tra cui la presenza di condizioni che garantiscano la pubblica convivenza di persone di diversa estrazione sociale, e di caratteristiche che danno identità al luogo.

Per alcuni versi Jane Jacobs può considerarsi un moderno Carlo Cattaneo, ed è autrice di una famosa frase che tutti gli studenti americani di questioni urbane apprendono nelle prime lezioni universitarie. È il concetto degli ‘occhi sulla strada’. Il concetto definisce un meccanismo sociale che permette alla città di autogestirsi spontaneamente con la semplice interazione tra cittadini nei luoghi pubblici. È un concetto che trova eco persino nei documenti ONU sulla gestione dello spazio pubblico.

Trattasi della sorveglianza naturale, in cui il sorvegliante è il cittadino qualsiasi alle prese con le ordinarie attività quotidiane all’interno del quartiere di residenza. Tale meccanismo fa leva su una delle caratteristiche fondamentali dell’uomo, che è il bisogno dell’appartenenza.

Un caso tra i più noti del ruolo della sorveglianza naturale lo abbiamo a Bryant Park di Manhattan. Avvalendosi della consulenza di advocates dello spazio pubblico, un consorzio di cittadini, operatori commerciali, ed enti pubblici si sono adoperati per far sì che un luogo a lungo separato fisicamente e socialmente dal circostante tessuto urbano diventasse un fulcro e punto di incontro per tutta la collettività che gravitava su quel quartiere. Il progetto ha modificato l’impianto fisico del parco, abbassando il livello per portarlo a raso delle strade circostanti, ed eliminando le siepi che prima fungevano da recinto. Il parco oggi è leggermente declinante,

e aperto alla vista di chi passeggia lungo i marciapiedi circostanti. In una trasformazione durata svariati anni Bryant Park è diventato il parco più densamente frequentato di tutto il mondo, con presenze anche di ottomila persone al giorno su una superficie di poco meno di quattro ettari.

Uno dei punti di forza che ha decretato il successo di Bryant Park è una Corporation dello stesso nome. Questo fatto può sembrare un sostegno alle ragioni di chi vorrebbe privatizzare su ampia scala beni e servizi pubblici in Italia. Ma dobbiamo tener presente che negli USA le strategie gestionali dei beni pubblici spesso rappresentano un complesso intreccio di attori pubblici e privati. Secondo il newyorkese Project for Public Spaces il moltiplicarsi di attori attorno alla gestione di parchi pubblici alimenta un processo d’incontro e confronto che ne determina il successo. Il proprietario di Bryant Park, per esempio, è il dipartimento di parchi e ricreazione di New York City, che ha la responsabilità di quasi 1700 parchi, oltre zoo, stadi, spiagge, e persino campi da golf. Per tutelare un vasto insieme di beni e servizi pubblici il dipartimento mette in atto un complesso intreccio di strategie, coinvolgendo donatori ed enti privati, volontari, e gestori pubblici. La Bryant Park Corporation, che gestisce il parco, è un ente di diritto privato, fondata non solo da aziende private ma anche da singoli benefattori e persino da un ente pubblico come il New York Public Library.

Questo illustrato è un caso di successo di una proprietà pubblica gestita da privati. Ma recenti ricerche indicano come negli USA molti enti locali che hanno la responsabilità di gestire beni e servizi pubblici sono oggi impegnati in ciò che viene chiamato ‘reverse privatization’, ovvero la ripresa in gestione diretta di servizi che negli anni passati sono stati affidati a privati. Tale tendenza è dettata da oggettive valutazioni sui costi di gestione e sulla qualità del servizio reso. Qui in Italia invece taluni attori pubblici hanno abbracciato un modello privatistico, simile a quello che è ritenuto il modello americano, da applicare largamente nel Bel Paese. Forse farebbero bene ad impegnarsi in una ricerca più dettagliata. Sarebbe paradossale se gli USA, culla di una potente economia del consumo individuale, mantenesse una maggiore attenzione alla difesa dei beni pubblici di quanto accada in Italia, dove si dovrebbe, viceversa, secondo la lunga tradizione europea, mantenere vivo il concetto di civis che implica il riconoscimento del valore inestimabile dei beni collettivi.

Indice degli autori

Francesco Adornato
Università di Macerata

Chiara Agnoletti
*Ricercatore IRPET
(Istituto Regionale
Programmazione
Economica della Toscana)*

Giulia Angelelli
*Direzione Generale,
Programmazione
territoriale e negoziata,
Intese. Relazioni europee
e relazioni internazionali,
Regione Emilia-Romagna*

Angela Barbanente
*Assessore Qualità del
Territorio, Regione Puglia*

Gilda Berruti
*Università Federico II di
Napoli*

Michela Biagi
*"Terre.it" (spin off di
Unicam)*

Paola Brambilla
*Presidente Sezione
Regionale Lombardia
WWF Italia*

Antonio Cappuccitti
*Ricercatore in Tecnica
urbanistica, Sapienza
Università di Roma*

Carlo Carminucci
Direttore Isfort

Giulio Carta
*Capogruppo dell
raggruppamento vincitore
gara Pgt*

Mario Cerasoli
*Università Roma Tre,
Dipartimento Studi
urbani*

Fabrizio Cinquini
*"Terre.it" (spin off di
Unicam)*

Marco Cremaschi
*Professore associato,
Facoltà di Architettura
dell'Università Roma Tre*

Rosalba D'Onofrio
*Unicam - Sad di Ascoli
Piceno*

Alessandro Delpiano
*Direttore Pianificazione
Territoriale e Trasporti,
Provincia di Bologna*

Carlo Di Bernardino
*Ingegnere libero
professionista*

Teresa Di Fede
*Servizio affari
istituzionali e delle
autonomie locali, Regione
Emilia-Romagna*

Valeria Di Palma
*Unicam- SAD di Ascoli
Piceno*

Giuseppe Imbesi
*Professore ordinario in
Urbanistica, Sapienza
Università di Roma*

Rita Filippini
*Servizio affari
istituzionali e delle
autonomie locali, Regione
Emilia-Romagna*

Angelica Fortuzzi
*Architetto, Dottore di
Ricerca, Università Roma
Tre, Dipartimento di
Studi Urbani*

**Alessandro
Franceschini**
*Architetto, Università
degli Studi di Trento*

Paolo Galuzzi
*Ricercatore di Urbanistica
presso la Facoltà di
Architettura e Società del
Politecnico di Milano*

Massimo Giuliani
Architetto, Inu Lombardia

Rinaldo Grittani
*Dipartimento di "Scienze
agro-ambientali e
territoriali", Università
di Bari*

Cinzia Langella
*Dottoranda in urbanistica
dell'Università Federico II*

Giuseppe Mazzeo
*Ricercatore, CNR-ISSM
- DiPIST, Università di
Napoli Federico II*

**Francesco Domenico
Moccia**
*Professore ordinario
di urbanistica
dell'Università Federico II*

Enrico Murtula
*Avvocato
amministrativista,
membro del comitato di
redazione della Rivista
Giuridica dell'Ambiente*

Anna Laura Palazzo
*Università Roma Tre,
Dipartimento Studi
urbani*

Paolo Pinarelli
*Dirigente Servizio Tecnico
Comune di Borgo San
Lorenzo*

Iginio Rossi
*Coordinatore del Piano di
Promozione del Territorio
Altavaldelsa Città di Città*

Stefano Salata
*Diap, Politecnico di
Milano*

Massimo Sargolini
*SAD Ascoli Piceno,
Unicam*

Mario Spada
Inu Lazio

Luca Trepiedi
*Animatore
dell'Osservatorio sulle
Politiche per la Mobilità
Sostenibile di Isfort*

Ivana Trkulja
*Dottore di ricerca in
Teorie politiche alla Luiss,
Università Guido Carli di
Roma.*

Elio Trusiani
*Architetto, ricercatore
presso Sapienza
Università di Roma*

Giovanna Ulrici
*Architetto, Presidente Inu
Trentino*

Daniele Virgilio
*Responsabile ufficio piano
urbanistico del Comune
della Spezia*

Piergiorgio Vitillo
*Ricercatore di Urbanistica
presso la Facoltà di
Architettura e Società del
Politecnico di Milano*

Bruno Zanon
*Professore di Tecnica
e Pianificazione
Urbanistica presso
l'Università degli Studi di
Trento*

Rossana Zavattini
*Servizio valutazione
impatto e promozione
sostenibilità ambientale,
Regione Emilia-Romagna*

Indice dei luoghi

Berlino
Bevagna
Busto Arsizio
Calabria
Detroit
Emilia-Romagna
Formello
La Spezia
Lione
Lombardia
Lucca
Mercallo
Ørestad
Pineto
Seravezza
Toscana. Altavaldelsa
Trento
Verona

Nel prossimo numero

- L'abitare dei rom e dei Sinti in Italia.
Raccolta dati e progetti verso il superamento dei campi nomadi
- FutureCities / Città future?

Urbanistica DOSSIER 126

Sesto San Giovanni.

Il patrimonio industriale risorsa strategica per lo sviluppo urbano a cura di Comune di Sesto San Giovanni - Valeria Cerruti, Cristina Meneguzzo

Gateways



COMUNE DI GENOVA

INU

Istituto Nazionale
di Urbanistica

Creating our futures

ECTP-CEU

European Council of Spatial Planners
Conseil européen des Urbanistes

IX *Biennale*

*delle città e degli
urbanisti europei*

media partners

 **edilportale**
il motore di ricerca del settore

 **archiportale**
professionisti, design, ricerca

**«Smart planning per le città gateway in Europa
connettere popoli, economie e luoghi»**

Genova, 14-17 settembre 2011

urbanistica

INFORMAZIONI

