

urbanistica

# INFORMAZIONI

A che punto siamo con la **Pianificazione Territoriale e Paesaggistica** seguita alla modifica del **Titolo V** della Costituzione nel 2001 e del **Codice Urbani** del 2004? **Angela Barbanente**, il nuovo **Piano Paesaggistico** della **Puglia**. Nel passaggio dalla fase progettuale a quella attuativa del **Piano Città** l'entusiasmo iniziale e la fiducia riposta al momento del lancio dell'idea nella primavera del 2012 e nei mesi successivi sembrano essere del tutto svaniti. **L'anticittà mafiosa e gli urbanisti**. L'illegalità, collusione e la **CORRUZIONE** riguardano l'urbanistica? Sì, per la responsabilità di regolazione il suolo, ma soprattutto per il ritardo di affrontare il problema dei controlli e delle complicità. **Melbourne**, il luogo più desiderabile in cui vivere, secondo l'Economist Intelligence Unit, che l'ha proclamata la **più vivibile del mondo** per l'anno 2012. Una città però dove lo *sprawl* è un problema molto concreto.

258

Rivista bimestrale  
Anno XXXXI  
Novembre-Dicembre  
2014  
ISSN n. 0392-5005

€ 10,00

INU  
Edizioni



Aperture  
L'urbanistica sospesa

Francesco Sbetti

Agenda  
Il nuovo piano paesaggistico della Puglia

Angela Barbanente

in quarta  
Jazzo Portico, Alta Murgia

Tonio Sigismondi

- 07** **A che punto siamo con la pianificazione territoriale regionale e paesaggistica? (Parte prima)**  
*a cura di Giuseppe De Luca*
- 08 **Il Ptr Liguria: questioni e limiti di un'esperienza in corso**  
*Silvia Capurro*
- 09 **Il nuovo Piano Territoriale Regionale della Liguria: una occasione mancata?**  
*Andrea Canziani, Simona G. Lanza*
- 11 **La pianificazione regionale in Lombardia**  
*Luciano Lussignoli*
- 13 **Programma regionale della mobilità e dei trasporti in Lombardia**  
*Aldo Ciocia, Luca Imberti*
- 17 **La pianificazione paesaggistica in Piemonte**  
*Giovanni Paludi*
- 19 **Strategie regionali del nuovo Ptr piemontese**  
*Mauro Giudice*
- 21 **Un piano innovativo sta diventando un'occasione mancata?**  
*Silvia Saccomani*
- 23 **Il piano paesaggistico: ancora, nonostante tutto, un contenitore per vincoli**  
*Claudia Cassatella*
- 26 **La pianificazione territoriale e paesaggistica nel Friuli Venezia Giulia**  
*Mauro Pascoli*
- 28 **La pianificazione territoriale e paesaggistica in Umbria**  
*Alessandro Bruni*
- 31 **Valori e rischi nel nuovo piano paesaggistico in Abruzzo**  
*Pierluigi Properzi, Donato Di Ludovico, Luana Di Lodovico*
- 33 **Il fervore pianificatorio della Campania**  
*Giuseppe Guida*
- 35 **I Sistemi Territoriali di Sviluppo del Piano Territoriale della Campania**  
*Anna Mesoletta*
- 38 **Pianificazione regionale in Calabria, prove tecniche di innovazione**  
*Massimo Zupi*
- 41 **Basilicata: stato della pianificazione territoriale regionale e paesaggistica**  
*Lorenzo Rota*
- 43 **Il Piano Paesaggistico Territoriale Regionale Pugliese tra piano e processo**  
*Carmelo Torre*

- 45** **Piano Città: un bilancio**  
*a cura di Gilda Berruti, Emanuela Coppola*
- 45 **Il processo attuativo del piano città: questioni, fondi e obiettivi**  
*Emanuela Coppola*
- 47 **Considerazioni sul piano città per una valutazione**  
*Gilda Berruti*
- 50 **Il Piano Città a Bologna: un racconto e qualche riflessione**  
*Francesco Evangelisti, Giovanni Ginocchini*
- 52 **Firenze, Parco-Città**  
*Francesco Alberti*
- 55 **L'Aquila tra ricostruzione e prove di rigenerazione**  
*Claudia Faraone*
- 57 **Un piano per fronteggiare il rischio della Valbisagno, a Genova**  
*Anna Nicoletti*
- 58 **Verona. Lo stato di attuazione del Piano Città**  
*Giovanni Montresor*
- 60 **Taranto, Quartiere Tamburi**  
*Angelo Micolucci*
- 62 **Riqualificazione del Fronte mare delle eccellenze di Ancona**  
*Claudio Centanni*
- 63 **Cagliari: la riqualificazione del Quartiere Sant'Elia**  
*Corrado Zoppi*
- 65 **Foligno: la riqualificazione dell'area, al di là del fiume Topino**  
*Leonardo Blasetti*
- 67 **Riqualificazione urbana dei quartieri Molinello e Pescara di Eboli**  
*Gaetano Cerruti, Marina Monaco, Isidoro Fasolino*
- 69** **L'anticità mafiosa e gli urbanisti**  
*a cura di Davide Cornago*
- 70 **Urbanistica: una decisione politica tecnicamente assistita**  
*Giuseppe De Luca*
- 71 **Al Nord. Astuzie mafiose in un sistema fragile**  
*Elena Granata, Arturo Lanzani*
- 73 **Drammi meridionali o problemi nazionali? abusivismo, illegalità e degrado**  
*Fabrizia Biagi, Alberto Ziparo*
- 76 **Tecno-smart o radicamento sociale? imparare dalla rigenerazione**  
*Marco Cremaschi*

78 | **La giornata di un'urbanista antimafia**  
*Marina Marino*

## 80 | **Rassegna urbanistica**

80 | **Matera Capitale Europea della Cultura 2019**  
*Lorenzo Rota*

81 | **Il trasporto pubblico locale e la concorrenza: riflessioni a partire dal caso ligure**  
*Francesco Gastaldi, Lucia Quaglino, Carlo Stagnaro*

83 | **Il Piano del Parco Agricolo di Atri (TE)**  
*Ennio Nonni, Serena Ciabò*

88 | **La nascita di nuove politiche urbane attraverso l'istituzione delle città metropolitane**  
*Salvatore Visone*

89 | **Il Piano Territoriale Metropolitano di Barcellona**  
*Antonio Acierno*

## 92 | **Una finestra su: Melbourne**

*a cura di Marco Cremaschi*

92 | **Sprawl e vivibilità di Melbourne**  
*Ilaria Tavoni, Michele Zazzi*

96 | **Docklands**  
*Ilaria Tavoni*

99 | **Newport 2050**  
*Tom Bulic*

100 | **Quale futuro per la città.  
Intervista con Tom Bulic, architetto in Melbourne e consulente per il progetto Newport2050**  
*Ilaria Tavoni*

104 | **Assurb**  
*a cura di Daniele Rallo*

105 | **Libri e altro**  
*a cura di Ruben Baiocco*

## 110 | **Opinioni e confronti**

**Arte e spazio pubblico**  
*Patrizia Ferri*

112 | **Indici**

CONTROBANDO

014

**Se è un'emergenza...**

*Federico Oliva*

P04

# Aperture

## L'urbanistica sospesa

Francesco Sbetti

I primi anni duemila si aprono all'insegna delle riforme urbanistiche promosse dalle regioni. Di fronte all'incapacità dei governi che si succedono di varare la necessaria riforma dell'ordinamento urbanistico ormai vecchio di oltre mezzo secolo sono le regioni che affrontano il tema e lo fanno certamente con una logica innovativa. Si tratta però di una riforma incompiuta perché non tutte le regioni hanno sviluppato un'ipotesi basata su di un piano strutturale non conformativo portatore di una visione strategica e di un piano operativo di durata limitata con una nuova attenzione ai temi del territorio, del paesaggio e agli irrisolti problemi dell'edilizia sociale.

Con l'avvio di queste nuove leggi, solo parzialmente soddisfacenti perché in alcuni casi sono norme formali e spesso vanno a confermare la vecchia struttura regolativa del Prg inefficace di fronte agli attuali processi di trasformazione territoriale, si apre comunque una stagione di sperimentazione e di nuovi piani. Una stagione sicuramente interessante e portatrice di una visione che metteva al centro il 'governo del territorio' e non più solo le norme per il 'governo dell'edificazione'; che ha introdotto studi e regole per la difesa del suolo, la tutela del paesaggio oltre a sperimentare, forme perequative per finanziare la città pubblica. La crisi ha scardinato tutto questo impianto perché nella pratica e anche nelle intenzioni il modello era ancora una volta incentrato sulla crescita per espansione e perché le riforme regionali hanno incominciato ad incrinarsi il giorno dopo essere state approvate. Questa stagione urbanistica risulta però segnata anche dalla assenza di risorse pubbliche e dalla ridotta possibilità di attrarre risorse private. Con la crisi il tema del governo del territorio e le politiche di piano diventano completamente assenti dai programmi di governo e dalle azioni amministrative degli Enti Locali. Tutti sembrano pentiti della "stagione riformista" dei primi anni 2000 e preferiscono seguire la strada della "semplificazione" prefigurando una sorta di modello "in deroga che superi la necessità del piano. Ancora una volta l'urbanistica viene sospesa, l'area vasta viene liquidata come problema assieme alle provincie, le aree metropolitane sembra non interessino nessuno e così la riorganizzazione istituzionale e amministrativa del Paese viene lasciata ai comuni i quali stanno cercando di aggregarsi in modo più o meno casuale per raggiungere i 5000 abitanti che le leggi di riduzione della spesa hanno deciso.

La stagione delle riforme urbanistiche regionali, in assenza e nell'incapacità di affrontare da parte dello stato la difesa del territorio e la risposta alle domande di qualità urbana, si è caratterizzata come una occasione in gran parte perduta, perché sono arrivate troppo tardi e perché comunque non sono state in grado di produrre un cambio di rotta, una discontinuità con la politiche di premio della rendita. Ne sono prova e testimonianza la sovrapproduzione edilizia e l'incapacità di avviare processi di risanamento ambientale e rigenerazione urbana. In questo quadro l'unica cosa certa è il progressivo e continuo consumo di suolo.

Le riflessioni sullo stato dei territori e degli strumenti di governo, piani e politiche, ci dice che serve il piano e serve un piano autorevole e capace di: governare la complessità della città contemporanea, la urgente necessità della difesa del territorio, attivare risparmio energetico e contenimento del consumo di suolo, tutelare e valorizzare il paesaggio. Piano e politiche per affrontare il tema della mobilità della congestione del traffico e della carenza infrastrutturale nel trasporto pubblico e affrontare i fabbisogni abitativi e di servizi tuttora non soddisfatti. Non si tratta di una nostalgia razionalista di un sistema dirigistico di norme e leggi, ma della necessità di costruire un percorso che contrasti la riproposizione di una, del resto impossibile, stagione della valorizzazione immobiliare e della intensa e diffusa produzione edilizia.

## Se è un'emergenza...

Federico Oliva

Molti sostengono che l'eccessivo consumo di suolo deve essere considerato un'emergenza nazionale, cioè un problema da affrontare subito, con rapidità ed efficacia. Si spiega così il grande successo che l'argomento ha riscosso nella politica italiana, con la presentazione di diversi disegni di legge e di innumerevoli leggi regionali; anche se può sorgere il dubbio che un simile impegno possa anche dipendere dal fatto che si tratta di leggi a "costo zero", reclamate da un'opinione pubblica che sa farsi sentire. Un'emergenza che però non sembra poi così urgente se si guarda alla lentezza dell'iter parlamentare della legge d'iniziativa del Governo, presentata tre anni e tre Ministri fa. Sperando che comunque l'iter del provvedimento si sblocchi, non si possono non sottolineare le tre principali critiche esperte rivolte allo stesso: è finalizzato alla tutela del suolo agricolo e non del suolo in generale; utilizza modalità di controllo dell'espansione urbana solo quantitative e alquanto farraginose; non garantisce gli eventuali futuri necessari interventi di edificazione sul suolo già urbanizzato, nell'ambito di una strategia generale di rigenerazione che necessita di risorse assai più rilevanti della tradizionale espansione. Oltre a queste, altre critiche scientificamente fondate sono state mosse al provvedimento, mettendone in luce la mancanza di visione multifunzionale dell'utilizzazione del suolo: dal ruolo giocato a favore della biodiversità, al filtraggio degli agenti inquinanti; dallo stoccaggio di carbonio al rilascio di ossigeno. Un ruolo quindi ben più importante della

tradizionale competizione tra funzioni urbane, produttive e paesaggistiche. La stessa proliferazione delle leggi regionali desta qualche perplessità, non solo perché, come insegna l'esperienza europea, gli strumenti per politiche di contenimento realmente efficaci riguardano competenze esclusive dello Stato, prima fra tutte quella fiscale, mentre le Regioni possono mettere in campo solo provvedimenti connessi alla pianificazione urbanistica. In questo profluvio di provvedimenti regionali più o meno efficaci emergono anche situazioni che, se non riguardassero un'emergenza ambientale, definiremmo comiche. Per fare un esempio, la legge approvata dalla Lombardia, regione nella quale il consumo di suolo ha raggiunto i valori più elevati, ne impone una drastica riduzione, sempre affidata all'urbanistica, ma non immediata, dato che prevede anche una adeguata moratoria di tre anni per le previsioni urbanistiche già vigenti. Una moratoria che riguarda ben 53.000 ettari di suolo agricolo o naturalistico che sarà possibile consumare, molto di più di quanto si sia consumato negli ultimi dieci anni. La comicità della norma diventa esilarante quando ci si accorge che la stessa, per come è scritta, impedisce qualsiasi variante urbanistica nel periodo di moratoria, comprese quelle di eventuale riduzione delle previsioni che consumano suolo agricolo e naturalistico; varianti che quindi i Comuni non possono approvare. L'assessore competente ha annunciato un prossimo provvedimento amministrativo che chiarirà ogni cosa. Speriamo bene.

# Agenda

## Il nuovo piano paesaggistico della Puglia

Angela Barbanente

La Regione Puglia ha approvato il 16 febbraio scorso il Piano paesaggistico territoriale (Pptr), il primo interamente adeguato al Codice, come sancito dall'accordo sottoscritto un mese prima dal Ministro Franceschini e dal Presidente Vendola.

Si è così concluso un percorso di copianificazione che aveva avuto avvio nel novembre 2007 con l'atto di intesa interistituzionale per l'elaborazione congiunta del piano, siglato dalla Regione e dai Ministeri per i Beni e le attività culturali e dell'Ambiente.

Nel corso di questo lungo cammino, fasi di intensa partecipazione e condivisione sociale sulla impostazione del piano, i quadri di conoscenza, gli obiettivi, le strategie, si sono alternati a momenti di vivace contraddittorio sul sistema delle tutele, degenerato in aspra polemica, strumentalmente alimentata soprattutto da alcune parti politiche di opposizione, nei giorni successivi all'adozione e all'entrata in vigore delle misure di salvaguardia. Momenti, questi, superati grazie alla modifica di alcune norme transitorie condivisa con il Ministero e al serrato confronto con parti politiche, enti locali, produttori di paesaggio, associazioni e cittadini in innumerevoli incontri in giro per la Puglia.

Non mi soffermerò in queste note sulla visione politica e i contenuti del Pptr, avendo già avuto modo esporli ai lettori di *Urbanistica Informazioni* dopo l'adozione nell'agosto del 2013<sup>1</sup>. Concentrerò l'attenzione sulle tappe fondamentali del lungo percorso che ha portato all'approvazione definitiva e sui presupposti necessari a garantire l'efficacia del piano in fase attuativa.

### Le tappe essenziali del percorso

Il processo ha avuto inizio con un intenso lavoro interdisciplinare realizzato dalla segreteria tecnica coordinata da Alberto Magnaghi presso il Servizio regionale Assetto del territorio, allora diretto da Piero Cavalcoli. Esso, da un lato, ha coinvolto la Direzione regionale del Ministero, le Soprintendenze e altre strutture ed enti regionali, soprattutto nella delimitazione e rappresentazione condivisa dei beni paesaggistici<sup>2</sup>, tutti georiferiti sulla carta tecnica regionale e resi accessibili in rete mediante il sistema informativo territoriale, così da restituire finalmente certezza e coerenza a un ampio insieme di tutele, per troppo tempo rimasto incerto e lacunoso. Dall'altro lato, ha coinvolto tanti enti locali, associazioni e soggetti sociali nella realizzazione di progetti pilota sperimentali finalizzati alla conoscenza, tutela, valorizzazione e riqualificazione dei paesaggi di Puglia, promossi dalla Regione per "far capire dal vivo" le parti più innovative del piano, rappresentate dalla "produzione sociale del paesaggio" e dallo "scenario strategico".

La seconda fase del processo è stata largamente assorbita dalla

laboriosa attività di "vestizione dei vincoli" sugli immobili e le aree di notevole interesse pubblico<sup>3</sup>, ossia di messa a punto di "specifiche prescrizioni d'uso" volte a consentire la valutazione di compatibilità degli interventi in rapporto alla struttura del paesaggio, agli elementi di valore presenti, al relativo stato di conservazione, alla permanenza e integrità dei beni, ai fattori di rischio e alle dinamiche di trasformazione in atto e previste.

Questa fase è stata lunga non solo per la complessità del lavoro, ma anche per la mancanza di riferimenti operativi ai quali potersi ancorare per garantire la conformità del piano al Codice e per la difficoltà di definizione di indirizzi ministeriali adeguati ai diversi piani paesaggistici in itinere o a venire, in un quadro caratterizzato da norme, strumenti e pratiche ormai molto differenti fra le varie Regioni. Risale al 2011, infatti, la circolare ministeriale contenente la proposta metodologica per la definizione delle specifiche prescrizioni d'uso e l'allegata "Scheda di identificazione e definizione delle specifiche discipline d'uso degli immobili e delle aree di notevole interesse pubblico", messa a punto dalla Direzione generale per il paesaggio proprio sulla base della pianificazione congiunta sviluppata con la Regione Puglia<sup>4</sup>.

Difficoltà operative sono derivate, oltre che dal ruolo di battistrada svolto dalla Regione Puglia, anche dal fatto che questa era dotata dal 2001 di un piano ai sensi della legge 431/1985 esteso all'intero territorio regionale: il Piano urbanistico territoriale tematico per il paesaggio (Putt/p)<sup>5</sup>. Tale circostanza, in realtà non contemplata dal Codice, ha reso necessario prevedere disposizioni transitorie che, nel rispetto del principio dell'economicità e non duplicazione dei procedimenti amministrativi, tenessero conto dell'attività autorizzativa e dei processi di pianificazione in corso, e non penalizzassero proprio i comuni virtuosi, cioè quelli con strumenti urbanistici adeguati al Putt/p, alcuni dei quali adottati nella lunga fase intercorsa fra l'approvazione della proposta di Pptr nel gennaio 2010 e l'entrata in vigore del nuovo piano. Il processo, poi, ha subito una grande accelerazione nella fase fra l'adozione e l'approvazione del piano: in poco più di un anno il Servizio regionale Assetto del territorio, diretto da Francesca Pace, ha istruito 2.426 osservazioni al Pptr condividendole con il Ministero, ha attivato incontri tecnici con vari servizi regionali, enti, associazioni di categoria, per la valutazione e l'eventuale recepimento delle osservazioni e, di conseguenza, ha modificato, integrato o aggiornato gli elaborati del piano. Nel medesimo periodo la giunta regionale ha approvato, ai sensi dell'art. 142 del Codice, l'elenco dei corsi d'acqua irrilevanti ai fini paesaggistici e la commissione consiliare competente ha dedicato ben dodici riunioni all'esame del piano, conclusosi con l'espressione del parere favorevole il 5 dicembre 2014.

## L'attuazione alla prova

Sin dall'approvazione della proposta nel gennaio 2010, l'intera comunità regionale ha avuto pieno accesso agli elaborati del Pptr, tutti pubblicati sul sito internet istituzionale. Gli enti locali che avevano in formazione strumenti generali di governo del territorio, quindi, hanno utilizzato gli strati informativi del Pptr per costruire i quadri conoscitivi e interpretativi dei piani, e hanno sperimentato assieme alla Regione, nella fase di copianificazione finalizzata all'ottenimento dell'attestazione di compatibilità regionale, il recepimento di parti della disciplina del Pptr prima ancora della sua entrata in vigore. Questo attraversamento delle scale di pianificazione, effettuato 'sul campo', ha consentito di valutare l'adeguatezza dei dispositivi normativi previsti dal Pptr per facilitare la rettifica delle cartografie sulla base di documentati approfondimenti di conoscenze e per agevolare l'adeguamento al nuovo piano degli strumenti generali di governo del territorio già adeguati o in corso di adeguamento al Putt/p.

Tale anticipazione dell'attuazione del piano è stata anche promossa mediante la stipula di protocolli d'intesa fra Regione ed enti locali interessati. Merita rilievo quello siglato con la Provincia di Barletta – Andria – Trani per sperimentare la messa in opera del Pptr nella formazione del Ptcp. Esso ha permesso di approfondire a una scala di maggiore dettaglio le conoscenze sulle componenti di paesaggio individuate dal Pptr, di integrare l'atlante del patrimonio con elementi identitari del territorio provinciale, di specificare alcuni obiettivi, strategie e progetti del Pptr, il "Patto città-campagna" innanzitutto, posto dal Ptcp alla base di politiche di contrasto al consumo di suolo e alla dispersione insediativa incentrate sulla rigenerazione delle periferie urbane e sulla tutela e valorizzazione del territorio rurale in una prospettiva multifunzionale.

Protocolli di intesa sono stati promossi dalla Regione per la sperimentazione puntuale dello scenario strategico del Pptr mediante progetti integrati di paesaggio volti a mobilitare attori pubblici e privati nella realizzazione di modelli di buone prassi di tutela e di valorizzazione. Gli ultimi protocolli, sottoscritti nel 2014, coinvolgono cinque aggregazioni intercomunali salentine coordinate dai Comuni di Gallipoli, Ortelle, Melendugno, Torchiarolo e Ugento nella attuazione della strategia di "Valorizzazione e riqualificazione integrata dei paesaggi costieri". L'apporto regionale in questo caso consiste, oltre che in attività di affiancamento degli enti locali, nel finanziamento di concorsi di progettazione per la rigenerazione di tratti di costa ad alta valenza naturalistica mediante interventi di rinaturalizzazione, di protezione e deframmentazione dell'ecosistema naturale, riorganizzazione e riconversione del sistema viario, salvaguardia degli equilibri idraulici e geomorfologici, recupero e valorizzazione delle emergenze naturalistiche e architettoniche.

## Il futuro del piano

Le condizioni per l'efficacia del Pptr in fase attuativa risiedono nella capacità di bilanciare sapientemente l'applicazione delle norme volte alla regolazione e al controllo delle trasformazioni, alle quali la pubblica amministrazione è sicuramente più adusa, e l'utilizzo di quelle volte a promuovere la qualità del paesaggio e la valorizzazione dei patrimoni identitari della Puglia attraverso

gli strumenti della produzione sociale del paesaggio: attivando forme di *governance* allargata, dando impulso alla progettualità locale in forme integrate, sostenendo l'esercizio della democrazia partecipativa per la comunicazione sociale e l'arricchimento delle conoscenze sul patrimonio paesaggistico, incentivando forme di coprogettazione locale per sviluppare la coscienza di luogo e la cura del territorio.

Cruciale importanza avrà anche continuare a occuparsi della formazione dei tecnici nella fase attuativa, replicando il percorso formativo realizzato per iniziativa degli uffici regionali nella fase di adozione, il cui successo è dimostrato da un livello di partecipazione che ha superato i 1.000 iscritti grazie alla collaborazione con gli ordini professionali e al collegamento in streaming da circa trenta sedi dislocate in varie città della Puglia. Un ruolo attivo la Regione dovrà seguire a svolgere per far comprendere agli enti locali i vantaggi derivanti dall'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali al Pptr, anche in termini di trasparenza e semplificazione amministrativa. Così come bisognerà continuare a sostenere, in fase attuativa, quel processo di apprendimento collettivo che ha accompagnato la formazione del piano e che si è rivelato determinante per riuscire ad approvarlo. L'osservatorio del paesaggio e i diversi strumenti di partecipazione e di *governance* previsti dal piano hanno anche la funzione di far crescere la consapevolezza sociale degli errori commessi in passato nell'inseguire illusioni di crescita legate all'industrializzazione per poli e all'urbanizzazione anomica, e della necessità di difendere il paesaggio per la sua natura di bene comune irripetibile e le potenzialità di sviluppo durevole e sostenibile connesse alla sua tutela e valorizzazione.

1. Barbanente, A., 2014, Processi e pratiche di pianificazione del paesaggio in Puglia, *Urbanistica Informazioni*, n. 255, pp. 5-6.
2. Il Codice, com'è noto, prevede che l'elaborazione del piano paesaggistico comprenda la ricognizione degli immobili e delle aree di notevole interesse pubblico, la loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché la determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei valori espressi.
3. Il termine "vestizione" allude al carattere "nudo" dei vincoli in assenza di alcuna disciplina che orientasse le trasformazioni dell'area dichiarata di notevole interesse, anche allo scopo di limitare la discrezionalità nel rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche.
4. Circolare n. 30 del 21.12. 2011, preceduta dalla nota n. 1186 del 14.01.2011 che indicava tempi e modalità per la sottoscrizione dell'accordo di cui all'art. 143 del Codice.
5. La decisione di sostituire il Putt/P con un nuovo piano è discesa dai suoi notevoli limiti, individuabili specie nella lacunosa base conoscitiva, nella macchinosità e difficoltà di interpretazione delle norme, nel suo carattere unicamente vincolistico e nella complessità dei procedimenti di revisione e adeguamento dei piani locali.

# 07

a cura di Giuseppe De Luca

## A che punto siamo con la pianificazione territoriale regionale e paesaggistica? Prima parte

*La pianificazione territoriale regionale ha avuto una fervida fase di sviluppo a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, della territorializzazione delle politiche dell'Unione europea, e del rilancio della pianificazione paesaggistica a seguito dell'emanazione del Codice dei Beni culturali e del Paesaggio. Seppur la situazione dei Governi regionali è oggi molto differenziata, per via delle differenti storie elettorali che obbligano a distinguere, è possibile pensare ad un primo bilancio. O meglio cosa resta del fervore pianificatorio regionale seguito alla modifica del Titolo V della Costituzione nel 2001 e del Codice Urbani del 2004? E soprattutto come si è collocata questa attività nello sfondo programmatico dello spazio europeo alla chiusura della fase di programmazione 2007-2013?*

È un tempo sufficientemente lungo (14 anni per la pianificazione regionale, dopo la modifica costituzionale del 2001 che ha ritagliato un ruolo concorrente per le Regioni; 10 anni per quella paesaggistica, dopo l'emanazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004; e 8 dall'inizio del ciclo di programmazione europea 2007-2013) per tirare delle, seppur veloci, conclusioni sugli esiti spaziali delle politiche di pianificazione regionale in Italia. Tempo lungo e prodotti "corti", si potrebbe dire, perché solo poche Regioni sono riuscite ad approvare dei Piani territoriali regionali e nessuna, con esclusione della Puglia, è riuscita ad approvare un piano paesaggistico o un piano territoriale regionale con specifica considerazione dei valori paesaggistici. Infatti solo due hanno concluso la fase della copianificazione con il MiBAC e adottato il relativo strumento. Vorrà pur dir qualcosa questa difficoltà a chiudere i percorsi!

Nella forma organizzativa italiana lo spazio regionale tende a coincidere con quello delle Regioni istituzionali, per una serie di motivi storici e contingenti, che certamente pongono dei problemi, vista l'attuale articolazione territoriale del sistema regionale italiano alla luce delle rilevanti e significative trasformazioni socio-economiche nazionali e internazionali. Si pensi solo alla questione delle aree metropolitane, mai realmente affrontata in Italia, o alla sua recente declinazione in poli di addensamenti istituzionali con la nascita delle cosiddette "città metropolitane", che altro non sono che l'evoluzione della principale città capoluogo regionale con "indosso" un territorio di livello provinciale.

Eppure, nell'organizzazione sistemica della pianificazione territoriale, quella regionale dovrebbe essere l'architrave della struttura della programmazione dello sviluppo e rappresentare lo scenario al futuro in cui dovrebbero inserirsi le principali politiche che hanno nel territorio, nella sua tutela e valorizzazione, un presupposto e una leva fondamentale. Nello spirito della programmazione dei fondi europei, poi, le Regioni dovevano assolvere un ruolo di "attivatori di processi" e di "territorializzazione" delle politiche con forme esplicite di indirizzo e coordinamento sia per gli attori istituzionali che per i portatori di interessi non istituzionali. Quest'ultimo punto è un passo cruciale, non tanto perché nessuna politica spaziale circoscritta ad un ambito territoriale può attualmente fare a meno dell'influenza delle politiche europee, quanto perché intercettare politiche e relativi flussi finanziari provenienti dall'Europa innesta, nei modelli di costruzione delle politiche regionali e di area vasta, una propensione d'azione orientata al progetto.

È stato effettivamente così o meno. E quanti piani si sono misurati con questa leva. E, soprattutto, quando il Piano territoriale regionale è stato adottato e/o approvato, quale percorso ha definito.

Dai contributi presentati in questa prima parte gli esiti sono quantomeno incerti e per molti punti di vista anche sconcertanti. Rimandiamo alla seconda parte una riflessione critica più puntuale su queste esperienze, per ora possiamo anticipare che tre lustri non sembrano bastati per produrre innovazioni significative nelle pratiche regionali.

Silvia Capurro

## Il Ptr Liguria: questioni e limiti di un'esperienza in corso

Il presente contributo<sup>1</sup> prende spunto dal dibattito in corso sulla predisposizione del progetto di Piano Territoriale Regionale, correlato alla revisione della vigente Legge Urbanistica Regionale, la L.r. n. 36/1997 e s.m.i., da parte degli Uffici della Regione Liguria<sup>2</sup>.

Il nuovo Ptr della Regione Liguria, attualmente all'attenzione del Consiglio Regionale, si propone quale elemento fondamentale nel quadro delle azioni finalizzate, almeno nelle intenzioni, alla razionalizzazione e semplificazione della pianificazione territoriale regionale, sia in termini di contenuti degli strumenti di pianificazione del territorio regionale, provinciale e comunale, sia con riferimento alle procedure di formazione di tali piani, ed in attuazione degli obiettivi e delle linee fondamentali di tale riforma già delineati dalla Giunta regionale nell'Argomento n. 91 del 29/12/2011. Col Ptr l'intenzione semplificatrice riguarderebbe:

1. i rapporti tra piani di area vasta preesistenti (in Liguria attualmente sono in vigore sei Piani Territoriali di Coordinamento, redatti secondo i principi della L.r. 39/1984, legge che riprende in termini tradizionali i contenuti dei Piani di coordinamento della L. 1150/1942), riducendo ad un unico piano missioni e contenuti dei precedenti;
2. uniformazione delle "regole" della pianificazione attraverso la loro definizione sia cartografica che normativa su tutto il territorio regionale;
3. dei rapporti tra gli Enti, dal momento che, tralasciando le indicazioni dei diversi Piani di Coordinamento delle Provincie, intende instaurare, attraverso la normativa di cui al punto che precede, un rapporto diretto tra Amministrazione regionale e Amministrazioni locali, avocando di fatto alla Regione la competenza pianificatoria su tutto il territorio agricolo e naturale, il quale costituisce oltre l'80% del territorio ligure.

Riguardo al primo obiettivo, va evidenziato che

nella sua stesura definitiva, il Ptr non ha quei contenuti di pianificazione paesaggistica tali da poterlo qualificare come "piano paesaggistico" in senso proprio (ex parte III D.Lgs. 42/2004) superando quindi il Piano territoriale paesistico ligure risalente ormai al 1986.

Riguardo alla pervasività regolativa, le dichiarate finalità riguardano, in primo luogo l'arresto o, comunque, il drastico contenimento del consumo di suolo; la salvaguardia e il rilancio delle aree agricole; la manutenzione e l'uso produttivo del bosco. A tal fine il Ptr introduce una serie di disposizioni e avoca a sé competenze che si sostituiscono alla pianificazione comunale in tutte le aree caratterizzate da assenza o scarsità di insediamento. Va rilevato sotto questo profilo come il piano non consideri l'altra forte dinamica in atto nei territori extra-urbani: quella dell'abbandono (in Liguria si sono persi nei soli ultimi dieci anni 78.000 ha di suolo aziendale agricolo a fronte degli iniziali 179.000 ha). Questa dinamica risulta dirompente per gli effetti che potrebbe avere – e in parte ha già tristemente avuto – sotto il profilo del rischio idrogeologico e del danno ambientale. Un processo di lungo periodo partito con l'abbandono dell'entroterra iniziato diversi decenni fa ed acceleratosi nell'ultimo periodo, che non può essere contrastato con una visione esclusivamente vincolistica. Il progetto di Ptr tende invece a cristallizzare lo stato attuale del territorio, attraverso una regolamentazione che prescinde dalle reali dinamiche socio-economiche (al riguardo dovrà, peraltro, essere ulteriormente approfondito l'aspetto relativo ai dati conoscitivi sulla consistenza territoriale ed sul peso socio-economico del territorio extra-urbano) e prefigura, da una parte, astratti scenari di sviluppo del comparto produttivo agricolo in un contesto regionale ormai totalmente orientato verso il part time o le attività di autoconsumo e, dall'altra parte, la presenza di una continua pressione verso il consumo di suolo anche nelle aree più interne, dove invece

si manifestano processi di abbandono e di conseguente degrado idrogeologico.

Ma la definizione regolativa del Ptr avrebbe un'altra finalità, corroborata dalla proposta di riforma della Lur, anch'essa attualmente ai lavori del Consiglio regionale ligure: nell'ambito di una concezione fortemente gerarchica del sistema pianificatorio, il Ptr che si configura come una sorta di "piano regolatore allargato" a tutto il territorio regionale, il cui recepimento, a livello locale, comporta la semplificazione del procedimento di approvazione del Piano urbanistico comunale, ordinariamente assai articolato.

Tuttavia, tale impostazione, come per altro dimostrato dal controverso percorso sia del Ptr che della proposta di riforma della Lur, non rispondono alla domanda che proviene dai territori di maggiore cooperazione nazionale ed internazionale. Infatti, come dimostrato da molteplici esperienze in campo europeo ed internazionale, la vera novità per il rilancio della capacità competitiva delle aree urbanizzate e per la conseguente politica di salvaguardia e valorizzazione delle aree interne è costituita dalla pianificazione di area vasta di livello intermedio. In Italia questa azione dovrebbe avvenire anche attraverso la formazione e poi la gestione delle quattordici Città metropolitane, che possono costituire tra loro una rete che si rapporti efficacemente con le aree più sviluppate nei vari contesti internazionali. Il progetto di Ptr della Liguria sembra ignorare le potenzialità connesse alla Città metropolitana di Genova e riguarda le operazioni di rigenerazione urbana come campo di azione di esclusiva competenza locale, senza alcun riferimento a modelli di copianificazione e sussidiarietà e senza una logica di sistema che garantisca la qualità e la continuità degli obiettivi pubblici. Si apre, quindi, un pericoloso spazio di contrattazione tra un mondo imprenditoriale (a volte anche rappresentato da operatori pubblici) che tende a garantirsi il maggior margine possibile nelle iniziative di riutilizzo dello spazio già costruito, ed un potere locale, frammentato e diviso, privo di un proprio progetto complessivo e strategico di assetto del territorio. Sono, infatti, pochi in Liguria i Comuni che hanno una dimensione ed un rango tali da consentire di esprimere e portare avanti politiche urbane e iniziative di governo di ampio respiro. In particolare, senza un disegno d'insieme dell'infrastruttura logistica regionale (un tema dirimente in Liguria per ovvie ragioni e, tuttavia, ignorato dal Ptr, che si limita ad una

semplice fotografia della progettualità in essere) e senza un disegno delle principali localizzazioni produttive e di servizio ad essa correlate, si corre il concreto rischio della frammentazione e disorganicità delle operazioni.

In conclusione, se si parte dal presupposto che gli strumenti di pianificazione territoriale di area vasta hanno un senso (sono utili) se offrono strumenti per fare accadere cose positive che – senza – non accadrebbero, mentre gli strumenti regolativi/vincolistici hanno un senso (sono utili) se impediscono o almeno limitano cose negative che – senza – certamente accadrebbero, non si può non rilevare come il costituendo Ptr rimanga sospeso tra queste due tensioni, privilegiando in ogni caso una visione regolamentativo-vincolistica più che pro-attiva. L'efficacia del governo nella sua dimensione regionale non può essere ricercata in un'impostazione introspettiva, piuttosto deve essere concepita come chiave di accesso alla cooperazione europea, mettendo a sistema le specificità e le opportunità economiche e sociali, ma anche ambientali, paesaggistiche e culturali del proprio territorio. In tal senso, il ruolo più opportuno che l'Ente regionale dovrebbe esercitare sarebbe quello della programmazione delle risorse (anche nella prospettiva del nuovo ciclo di finanziamento dei Fondi europei), legandole ad effettivi processi di trasformazione territoriale e vincolando, sull'altro fronte, questi ultimi, a partire da quelli di rilevanza regionale, ad un quadro di dimensione strategica che disegni gli assi portanti dello sviluppo, traguardando una dimensione temporale di medio-lungo periodo. Il predisporre un disegno strategico di livello regionale consentirebbe di porre in atto anche più efficaci procedure di valutazione degli interventi, che allo stato attuale sono delegate a strumenti di supporto alle decisioni intesi in senso burocratico procedimentale, e che invece dovrebbero sviluppare nella Valutazione Ambientale Strategica il loro momento di massima espressione per ripensare in termini rinnovati le condizioni allo sviluppo, o meglio, le condizioni per uno sviluppo diverso.

Si sottolinea, al riguardo, che la condizione necessaria perché le previsioni della pianificazione possano incidere per il miglioramento della resilienza dei territori a fronte delle più severe condizioni ambientali, climatiche e idrogeologiche è quella che i diversi livelli di piano dialoghino tra loro, rispettando le specifiche competenze di ciascuno e cercando una sintesi tra i contributi che ogni disciplina può dare<sup>3</sup>.

In sintesi, il Ptr dovrebbe essere l'esito finale di una fase riformatrice "profonda" in grado di garantire prospettive stabili di sviluppo ed essere occasione di miglioramento della qualità ambientale e di vivibilità. Dovrebbe prioritariamente impostare le politiche territoriali sulla concretezza e fattibilità economica delle scelte e su quanto è possibile veicolare in termini di investimenti nella regione; confrontarsi con la fase di contrazione industriale e turistica; esprimere distintamente scelte che fanno riferimento alle peculiarità del territorio, valorizzando le potenzialità e le vocazioni dei diversi territori che compongono la Liguria. In questa prospettiva sarebbe, quindi, auspicabile un ripensamento del ruolo legislativo della Regione, impegnata negli ultimi anni nella costante revisione puntuale di leggi di tipo regolamentativo soprattutto di aspetti edilizi, senza quella necessaria visione di ampio respiro che tanto sarebbe auspicabile in questo periodo di crisi.

1. Gruppo di lavoro della Sezione Inu Liguria: Silvia Capurro, Antonio Chirico, Giampiero Lombardini, Andrea Pasetti, Silvia Soppa.
2. Sui contenuti del redigendo Ptr, la Sezione Liguria ha promosso un incontro pubblico, già nel novembre 2013, presso il Salone Bergamasco della Camera di Commercio di Genova, a cui ha partecipato un autorevole gruppo di stakeholder che hanno interloquuto con l'Assessore al Territorio della Liguria Avv. Gabriele Cascino sul tema: "Quale Piano Territoriale per la Liguria? Strategie per lo sviluppo della Regione e programmazione delle risorse - Ruolo degli enti locali: sussidiarietà e città metropolitana - Semplificazione burocratica - Coordinamento con la nuova legge urbanistica regionale". Hanno aderito all'iniziativa: Ordine degli A.P.P.C. di Genova, Federazione degli Ingegneri della Liguria, Collegio dei Geometri della Regione Liguria, ANCI Liguria, ANCE Liguria, URLP Unione Province Liguri, Camera di Commercio di Genova, ASCOM – Confcommercio, Confesercenti, CNA Artigiani, Associazione Libertà e Giustizia, Associazione Città Pubblica.
3. Nonostante la volontà dichiarata dal progetto di Ptr ligure di diventare "Piano unico", in grado di sostituire anche gli altri PTC di emanazione regionale, permane una rigida separazione con il Piano di sviluppo rurale e con il Piano delle infrastrutture, con particolare riguardo alla pianificazione ambientale e di bacino. Inoltre, sebbene il Ptr debba traguardare l'obiettivo di assumere la veste di Piano paesaggistico di cui al D.Lgs. 42/2004, lo stesso non configura quel necessario approfondimento richiesto dal Codice che sarebbe l'occasione per pensare i modi d'uso e le trasformazioni dei territori extra-urbani a bassa densità, rappresentativi di una delle questioni centrali dell'assetto territoriale regionale.

## Il nuovo Piano Territoriale Regionale della Liguria: una occasione mancata?

Andrea Canziani, Simona G. Lanza

Le vicende che hanno condotto all'attuale proposta di Piano Territoriale partono da lontano, quando nel 1990 la Regione Liguria – prima regione italiana – si dotò di un piano paesistico mediante il Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico (Ptcp). Nato anche sulla scorta del vivo dibattito esistente in quegli anni sulla nozione di paesaggio e quindi di pianificazione paesaggistica, passando dalla visione 'estetica' (paesaggio-immagine) della legge 1497/39 a quella 'geografica' (paesaggio-geografia) della legge 431/85, il piano si proponeva come principali obiettivi: la qualità del paesaggio in quanto ambiente percepito; l'accesso al territorio e la fruizione delle sue risorse per scopi non strettamente produttivi, ma ricreativi e culturali; la conservazione nel tempo di quelle testimonianze del passato che rendono possibile riconoscere ed interpretare l'evoluzione storica del territorio. Il piano era esteso all'intero territorio regionale, indipendentemente dalla presenza di vincoli paesaggistici, e tuttora lo norma basandosi su una disciplina articolata in tre distinti livelli (territoriale, locale e puntuale) con riferimento a tre assetti del territorio (assetto insediativo, assetto geomorfologico, assetto vegetazionale).

Oggi è in fase di imminente adozione il nuovo Piano territoriale regionale (Ptr) con la presentazione da parte della Giunta Regionale della proposta di delibera per l'adozione del Piano, ma la disciplina paesistica rimane ancora da avviare.

Gli elementi che hanno portato alla necessità di proporre un nuovo strumento di pianificazione a scala regionale sono in primo luogo da ricercare nelle mutate esigenze di trasformazione del paesaggio e del territorio più che nella pressante domanda di tutela e riqualificazione del paesaggio. Queste esigenze hanno di conseguenza richiesto un'analisi degli esiti prodotti dal piano vigente.

A distanza di più di vent'anni dalla sua approvazione (1990) e a quasi trenta dalla sua adozione (1986) il bilancio dell'efficacia del Ptcp risulta in parte positivo e in parte negativo. Così come presentato dalla stessa Regione Liguria, in occasione del Meeting sul paesaggio del 2008, si può ritenere che il Ptcp sia riuscito

nell'intento di contrastare e rallentare le diverse spinte insediative pur assoggettandosi a più o meno puntuali modificazioni che ne hanno indebolito alcune scelte.

Attraverso la definizione delle aree sottoposte a regime di conservazione (CE) e di quelle non urbanizzabili (ANI-CE e ANI-MA), in cui l'obiettivo della disciplina è quello di preservare significativi elementi paesistici, il piano ha quindi precisamente regolato le aree urbanizzabili differenziandole da quelle non urbanizzabili.

Il piano però non è riuscito a controllare il fenomeno dell'espansione residenziale sparsa, attraverso l'identificazione di aree – Insediamenti Sparsi – sottoposte al regime di Mantenimento (IS-MA). Soprattutto nelle aree collinari e dell'entroterra le trasformazioni del paesaggio agrario si sono rivelate molto più incisive rispetto a quello che voleva essere l'obiettivo del piano stesso, con forti carichi residenziali, malgrado la successiva introduzione di zone con maggiori restrizioni come le IS-MA sature o le IS-MA-CPA in cui la nuova edificazione è fortemente scoraggiata. Così anche nelle zone di trasformazione (TRZ) la previsione di riqualificazione in quanto aree fortemente degradate in molti casi si è risolta in un semplice nuovo insediamento residenziale.

Ma la “mancanza” più importante del Ptcp riguarda l'inefficienza nei confronti delle trasformazioni a piccola scala. Il demandare la disciplina di livello puntuale ai piani urbanistici comunali ha fatto sì che lo strumento pianificatorio regionale perdesse di fatto la sua incisività. Infatti, il più delle volte i piani comunali denotano una mancanza assoluta di recepimento del dibattito culturale inerente il paesaggio, limitandosi ad introdurre norme che, prescrivendo materiali, forme e tecniche “paesaggisticamente compatibili”, mirano semplicemente alla uniformazione dell'aspetto del costruito.

Ci si sarebbe dunque aspettati che il nuovo piano territoriale facesse proprie queste criticità e le superasse in una nuova visione pronta a riunire efficacemente la pianificazione urbanistica e paesaggistica. Invece non è accaduto.

Ad oggi, benché siano state sottoscritte diverse intese o convenzioni relative a parziali problematiche, quali ad esempio la convenzione per la realizzazione e la gestione della carta regionale informatizzata dei vincoli di

interesse architettonico, archeologico e paesaggistico del 2003 e l'intesa per la redazione e l'attuazione del piano di gestione del sito Porto Venere, Cinque terre e isole (Palmaria, Tino e Tinetto) del 2007, ecc., non si è ancora arrivati alla definizione dell'intesa necessaria alla co-pianificazione paesaggistica finalizzata a redigere un piano con valenza paesaggistica ai sensi del Codice dei Beni Culturali. La Regione Liguria ha proposto una netta separazione, sia procedurale sia temporale, tra il percorso di adozione e formazione del nuovo Ptr, avente carattere di piano urbanistico-territoriale, ed il percorso di definizione della “Disciplina paesaggistica”, oggetto di intesa, atta a conferire valenza paesaggistica al piano citato. Tale impostazione presenta notevoli rischi in termini di coordinamento tra le scelte di pianificazione territoriale urbanistica e quelle paesaggistiche anche in termini di possibili conflittualità (così come evidenziato dalla Direzione Generale per il Paesaggio, le Belle Arti, l'Architettura e l'Arte Contemporanea nel 2013).

Il Ptr istituisce livelli di efficacia flessibile delle norme graduate in: a) linee guida e di indirizzo sugli strumenti di pianificazione locale; b) direttive che impongono l'adeguamento dei rispettivi piani con la definizione del regime transitorio con rispetto dei piani urbanistici vigenti in salvaguardia; c) prescrizioni e vincoli immediatamente prevalenti. Se le previsioni immediatamente prevalenti risultano di massima circoscritte ai soli valori “eccezionali”, già tutelati da diverse disposizioni normative, le direttive non appaiono di sufficiente garanzia nei confronti di situazioni territoriali di particolare delicatezza, quali quelle per cui ad oggi il vigente Ptcp prevede il regime di mantenimento (MA) e/o di conservazione (CE); si rileva oltretutto che a tali previsioni ad oggi non sempre corrispondono, all'interno degli strumenti di pianificazione comunale, quadri dispositivi altrettanto stringenti.

Nel regime transitorio, la mancanza di una norma di salvaguardia nelle aree disciplinate, quali Liguria Natura e Liguria Agricola, potrebbe portare allo stravolgimento di aree di eccellenza e particolare fragilità, ad oggi conservatesi grazie alla tutela dei sopraddetti regimi del Ptcp, con necessità, quindi, di una maggiore tutela indirizzata in particolare al governo degli interventi di trasformazione.

Un altro tema di criticità riguarda l'ampia

fase temporale di incertezza della gestione del territorio tra il momento dell'approvazione del Ptr e quello della adozione di uno strumento di pianificazione paesaggistica rispondente ai requisiti previsti dagli artt. 135 e 146 del Codice. Questa resta affidata ai livelli della pianificazione comunale, che ad oggi non appaiono così diffusamente dotati di idonea disciplina con riferimento alla delicatezza e fragilità dei valori culturali e paesaggistici liguri, lasciando pressoché invariata una delle problematiche riscontrate nel precedente Ptcp.

Con l'approvazione del nuovo strumento, il Ptcp ad oggi ancora vigente perde ovviamente la sua efficacia ma negli intenti della Regione “gli studi propedeutici” sulla base dei quali è stato redatto “continuano a costituire una base di riferimento utile per la conoscenza e la comprensione delle caratteristiche e dei valori paesaggistici del territorio ligure”. Se da un lato tale considerazione conferma la validità dello strumento, pur con tutti i limiti sopra evidenziati, dall'altro denota tutta la difficoltà a dare risposta ai requisiti richiesti dal Codice per la definizione di un piano paesaggistico (art. 143 comma 1) nonché la scarsa attenzione e valutazione dei caratteri e dei valori paesaggistici del territorio ligure che non possono ritenersi invariati rispetto agli studi citati del Ptcp.

Secondo quanto previsto dal Documento degli Obiettivi sembra rimanere inalterata la problematica già riscontrata nell'analisi degli esiti prodotti dal precedente Ptcp in merito al recepimento degli indirizzi nei piani urbanistici comunali. Infatti anche il Ptr in adozione “affida alle Province, alla Città Metropolitana ed ai Comuni, in attuazione della legislazione regionale in materia di pianificazione territoriale e urbanistica, il compito di sviluppare e approfondire i contenuti” del piano stesso.

Senza entrare ulteriormente nel merito della struttura del nuovo Ptr, la domanda che scaturisce dalle riflessioni sopra riportate è perché una regione che è stata all'avanguardia nel campo della pianificazione paesaggistica, anticipando notevolmente le disposizioni normative, e che presenta un territorio particolarmente critico, si trovi oggi in una situazione di impasse la cui unica via d'uscita viene individuata nella redazione di un ulteriore nuovo piano territoriale che sembra non affrontare i temi e le istanze di tutela e

riqualificazione paesaggistica che emergono con sempre maggior evidenza.

Le motivazioni politiche e la necessità di notevoli risorse sia economiche sia umane necessarie a redigere un piano paesaggistico ai sensi del Codice esulano da queste riflessioni, vi appartengono invece le considerazioni sull'esito di questo lungo dibattito, durato circa dieci anni, al termine del quale assistiamo alla adozione di uno strumento pianificatorio non pienamente condiviso, già in parte superato dalla legislazione in tema di tutela del paesaggio e con diverse importanti criticità.

A che punto siamo con la pianificazione territoriale regionale e paesaggistica?

Luciano Lussignoli

## La pianificazione regionale in Lombardia

Dopo gli sterili tentativi fatti dalla Regione Lombardia negli anni Settanta di dotarsi di un piano territoriale regionale, che non ebbero esito positivo, le attività di pianificazione della Regione restano nell'oblio per numerosi anni. Bisogna attendere l'approvazione della Legge 431/85 (cosiddetta Galasso), e il dibattito ad essa succeduto, per assistere ad una ripresa di interesse rispetto ai temi territoriali che portò nel 1989 alla redazione del primo Piano Territoriale Paesistico Regionale che non vide però la luce a causa dei mancati equilibri politici all'interno della maggioranza pentapartitica che governava allora la Regione. Solo alla fine degli anni Novanta la Regione Lombardia riprende l'attività di pianificazione che le compete, anche se solo sul fronte paesaggistico, e nel 2001 approva il primo Piano Territoriale Paesaggistico Regionale. Ci vorranno invece ancora nove anni affinché la Lombardia approvi, quarant'anni dopo la nascita delle regioni a statuto ordinario, il primo Piano Territoriale Regionale.

Siamo nel 2010 ed il Ptr viene approvato con valenza paesaggistica compiendo un'operazione di incorporamento del Piano paesaggistico del 2001. Il nuovo piano interviene in una fase in cui molti comuni e province, sospinti dalla nuova legge urbanistica regionale del 2005, hanno già avviato, ed alcuni ultimato, i propri piani di governo del territorio. I pochi anni trascorsi dalla sua entrata in vigore e il fatto che parte della pianificazione comunale e provinciale era già in stato avanzato, sono due elementi che non consentono di effettuare un bilancio della efficacia del Ptr, soprattutto se si volesse basare il giudizio su dati oggettivi relativi agli obiettivi raggiunti applicando gli orientamenti e gli indirizzi forniti dallo stesso o in relazione alla compatibilità dei Ptcp, dei Pgt o degli altri strumenti di negoziazione, informazioni oggi non disponibili<sup>1</sup>.

Ciò non ha impedito però di cogliere alcuni aspetti di 'debolezza' del piano in relazione alla struttura, alla forma, ai contenuti e all'efficacia della strumentazione messa in campo.

In primo luogo l'approccio 'leggero' scelto ha fatto del piano un 'suggeritore' piuttosto che il quadro di riferimento per i diversi attori: i settori regionali e gli enti territoriali. Tali limiti hanno aumentato le distanze, e a volte hanno prodotto una effettiva dicotomia, fra le politiche perseguite dagli attori territoriali e gli obiettivi proposti dal Ptr.

Un secondo aspetto riguarda invece la difficoltà nel rendere operativo il principio della co-pianificazione sia per la mancanza di strategie facilmente traducibili dagli altri livelli di pianificazione sia per la carenza di strumenti concertativi e di accompagnamento dove ciò fosse stato richiesto o necessario. In questa direzione anche la redazione di tre Piani d'area non ha fornito un esempio utile da seguire in quanto portatore di novità positive, al contrario (due piani su tre riguardavano aeroporti) i Pd'A sono stati talvolta interpretati come ingerenza della Regione.

Un terzo aspetto riguarda, così come è avvenuta, l'infruttifera incorporazione del Ppr all'interno del Ptr che ha dato origine ad un piano nel piano. Si è trattato di una somma di competenze amministrative che hanno mantenuto però un approccio settoriale autonomo e una gestione separata, non solo formale.

Non ultima per importanza l'applicazione della VAS come verifica ex post del progetto di piano, spesso inadeguata, per gli indicatori adottati, a valutare in tempi utili le reali implicazioni ambientali. La difficoltà di monitorare gli effetti del piano non solo per gli aspetti ambientali, ma anche rispetto al raggiungimento degli obiettivi e in relazio-

1. Il Ptcp fu adottato nel 1986 e approvato nel 1990 con delibera del Consiglio regionale n. 6 del 25 febbraio 1990.
2. Tratto dalla Relazione Generale di piano.
3. Proposta di delibera n. 32 del 14/11/2014.
4. Regione Liguria, «Il paesaggio tra sciùscia e sciorbì. Materiali per capire e governare il conflitto». Genova, 2008.
5. Cinà G., (2010), *Il caso del Ptcp ligure, tra disciplina territoriale e progetti in La pianificazione paesaggistica delle Regioni*, Ri-Vista ricerche per la progettazione del paesaggio, Dottorato di Ricerca in Progettazione Paesistica Facoltà di Architettura, Università degli Studi di Firenze, gennaio-giugno 2010, ISSN 1724-6768, Firenze, University Press.

ne all'efficacia delle politiche. Non meno importanti sono stati i limiti strumentali legati alla inadeguatezza della scala di riferimento, dei dati conoscitivi sulle componenti ambientali e alla mancanza di un linguaggio e quadri conoscitivi condivisi alle diverse scale e fra i diversi soggetti.

Queste ed altre valutazioni come:

- la mancanza di un progetto regionale dotato di una propria operatività e di una scala di priorità capaci di dare concretezza agli scenari solo enunciati;
- gli obiettivi, gli indirizzi e gli orientamenti attraverso i quali si articolano le strategie del piano sono per molti versi pleonastici e spesso risulta difficile capirne l'efficacia e l'incidenza sui processi decisionali;
- l'articolazione per sistemi territoriali ancora troppo grandi per estensione e che conseguentemente hanno costretto a definire obiettivi, indirizzi e orientamenti troppo generici e omogenei;
- l'ambiguità in relazione alle modalità di coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione e programmazione di settore;
- la scarsa evidenza di un collegamento con i programmi europei;

hanno spinto la Regione Lombardia ad avviare la revisione del Ptr<sup>2</sup>.

## Obiettivi della revisione

Il Ptr prefigurato dal Documento preliminare di revisione, presentato nella prima conferenza di valutazione nel mese di ottobre 2014, si propone di:

- precisare ed aggiornare gli obiettivi già espressi dal Ptr vigente riferendoli alle molteplici e diverse realtà territoriali della Lombardia, in modo da aumentare la possibilità del loro recepimento nei piani comunali e settoriali e migliorare, quindi, l'efficacia della politica di indirizzo della Regione;
- migliorare l'integrazione fra la programmazione delle trasformazioni territoriali e la valutazione delle ricadute sull'assetto paesistico e ambientale sia per garantire un'effettiva tutela del paesaggio-ambiente, sia per fare di ogni trasformazione territoriale un'occasione di riqualificazione complessiva del territorio, del paesaggio, dell'ambiente;
- offrire alla pianificazione locale e setto-

riale un quadro di riferimento comune e condiviso per le politiche territoriali, coerente con i programmi comunitari, dalle quali trarre elementi utili alla interpretazione delle dinamiche in atto sul territorio, alla definizione delle strategie di pianificazione, all'attivazione delle risorse per raggiungere gli obiettivi;

- condividere, con gli enti a vario titolo coinvolti nella pianificazione territoriale, gli obiettivi e le strategie da perseguire e gli strumenti più idonei al raggiungimento dei risultati;
- porre le condizioni per una reale ed efficace integrazione fra pianificazione territoriale, a tutti i livelli, e valutazione ambientale strategica mettendo a disposizione un quadro di riferimento comune, coerente e costantemente aggiornato sullo stato del territorio e delle sue componenti ambientali;
- assumere il risparmio di suolo, la rigenerazione multidimensionale, il riciclo, la strutturazione o riorganizzazione insediativa, la qualità e sicurezza territoriale, la coesione territoriale, quali politiche e al contempo requisiti che ogni piano/programma o singolo intervento di trasformazione del territorio deve assicurare affinché possa essere considerato coerente e sinergico al raggiungimento degli obiettivi.

## Alcune innovazioni

L'impostazione proposta si fonda sulla convinzione che il piano debba essere, da un lato, un vero e proprio progetto formale nel senso di disegno futuro degli scenari territoriali, per quanto possibili alla scala regionale, che identifichi gli interventi prioritari a medio e lungo termine; dall'altro, un progetto di gestione, strettamente connesso alle risorse disponibili, che permetta il confronto e la verifica degli esiti attesi rispetto a un sistema delle conoscenze che a sua volta si alimenta con lo svilupparsi del piano. È l'idea di una pianificazione sistemica e continua che si struttura come sede di confronto e di verifica sia rispetto agli obiettivi, sia rispetto all'evolversi dei "bisogni" e delle dinamiche di contesto.

La processualità è anche l'idea di un piano che esprime con chiarezza gli elementi non negoziabili: le strategie e gli obiettivi condi-

visi; gli elementi territoriali che devono essere conservati, tutelati e valorizzati per la loro qualità e per l'appartenenza alla struttura fisico-ambientale, alla storia dei luoghi e all'identità collettiva.

La revisione prefigurata dal Documento preliminare di revisione intende promuovere uno strumento articolato in quattro parti fra loro integrate e interdipendenti.

1. Quadro delle conoscenze: sistema integrato delle informazioni e dei dati necessari alla comprensione delle tematiche affrontate dai diversi strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica e della VAS; si pone all'interno del SIT di Regione Lombardia ed è costituito da informazioni territoriali elaborate dalle diverse strutture regionali, dal Sistema regionale e dagli Enti Locali.
2. Quadro strategico: muovendo dal quadro conoscitivo, il Quadro Strategico ha il compito di documentare le "condizioni di difficoltà" in cui si trova il territorio lombardo e di costituire, in risposta ad esse, il quadro di riferimento per integrare politiche, obiettivi e risorse funzionali al perseguimento degli scenari individuati che sono: Lombardia multipolare, Lombardia integrata, Lombardia resiliente.
3. Quadro strutturale: raccoglie gli elementi ordinatori e i capisaldi interpretabili alla scala regionale, definiti invariati strutturali, che nell'insieme costituiscono l'intelaiatura irrinunciabile del territorio; individua gli ambiti territoriali unitari ai quali riferire gli obiettivi del Quadro strategico; costituisce nel complesso il riferimento per l'applicazione di obiettivi, salvaguardie transitorie, regole, indirizzi, norme e prescrizioni per gli elementi in esso contenuti.
4. Quadro operativo: fornisce due tipologie di strumenti che concorrono — coerentemente con le indicazioni del Quadro strategico e compatibilmente con quelle del Quadro strutturale — all'attuazione delle strategie ed al raggiungimento degli obiettivi definiti dai tre scenari di Piano: strumenti di tipo regolativo e/o di indirizzo, rivolti ai settori regionali e agli enti territoriali con competenze di programmazione e/o pianificazione; strumenti di tipo progettuale, ossia una

“banca progetti”, da sviluppare in collaborazione con altri settori regionali, che individueranno gli interventi specifici e/o i progetti, in primis regionali, o da attuare in sinergia con altri attori territoriali, finalizzati a concretizzare gli obiettivi definiti da Quadro strategico ed alla integrazione e/o rafforzamento del Quadro strutturale.

1. Oggi è disponibile solamente la “Relazione annuale sullo stato della pianificazione in Lombardia 2011” che esamina lo stato di formazione dei Ptcp, dei Pgt e degli altri strumenti di negoziazione (P.I.L. e A.d.P.) solo in relazione all'avvio della procedura, all'adozione, all'approvazione e ad alcuni aspetti quantitativi che come si è detto non hanno utilità ai fini della valutazione del Ptr in quanto prende in considerazione gli atti di pianificazione che lo precedono.
2. Queste ed altre valutazioni sono rinvenibili sia nel Documento Preliminare di Revisione, sia in AAVV. “Documento di sintesi - Predisposizione degli studi preliminari per la revisione del Piano Territoriale Regionale”, Éupolis Lombardia, Milano 2013.

## Programma regionale della mobilità e dei trasporti in Lombardia

Aldo Ciocia, Luca Imberti

L'iniziativa promossa dalla Regione Lombardia di avviare nel 2014 – a ventiquattro anni dall'approvazione dell'ultimo Piano regionale dei trasporti – un nuovo atto programmatico di portata generale per la mobilità rappresenta una sfida straordinaria. La straordinarietà non risiede soltanto nel voler dare risposte alla domanda di mobilità regionale di persone e merci in presenza di una crisi acuta dell'economia e del debito pubblico; sta anche nella necessità di “recuperare un equilibrio” fra tutti i fattori in gioco: insediamenti, infrastrutture, paesaggio, ambiente, investimenti, gestione, sfera amministrativa, utenti, regole.

### Un assetto squilibrato e frammentato

I corridoi europei delle reti TEN-T – in particolare quelli ferroviari – attendono ancora un avvio mentre si è completata l'autostrada Brebemi, concepita per rinforzare l'accessibilità di un bacino sub-regionale; i lotti Brianzoli e bergamaschi dell'autostrada Pedemontana non trovano ad oggi investitori convinti; alcune opere d'interesse metropolitano sembrano aver perso l'ordine di pri-

orità che si attribuiva loro (autostrada Rho-Monza, interconnessione fra le autostrade A4 ed A51). Del tutto incerto il destino di altre opere autostradali approvate, come la Cremona-Mantova e la Broni-Mortara. Lo stato dei programmi e dei cantieri relativi al sistema ferroviario, di interesse sia metropolitano sia regionale ed interregionale, appare piuttosto confuso. I potenziamenti ferroviari previsti sulla direttrice Milano-Genova sono frammentati in lotti costruttivi, che non produrranno benefici sull'esercizio del corridoio nel breve termine. In attesa dell'erogazione di nuove tranches di finanziamenti sono sospesi i progetti ferroviari della tratta AV/AC Brescia-Verona, le connessioni al tunnel del Gottardo, il nodo di Novara, il collegamento a nord di Malpensa, il potenziamento Rho-Gallarate. Da ridefinire i prolungamenti delle linee metropolitane milanesi verso i Comuni di seconda cintura metropolitana – nonostante siano giunti allo stadio di progetti definitivi.

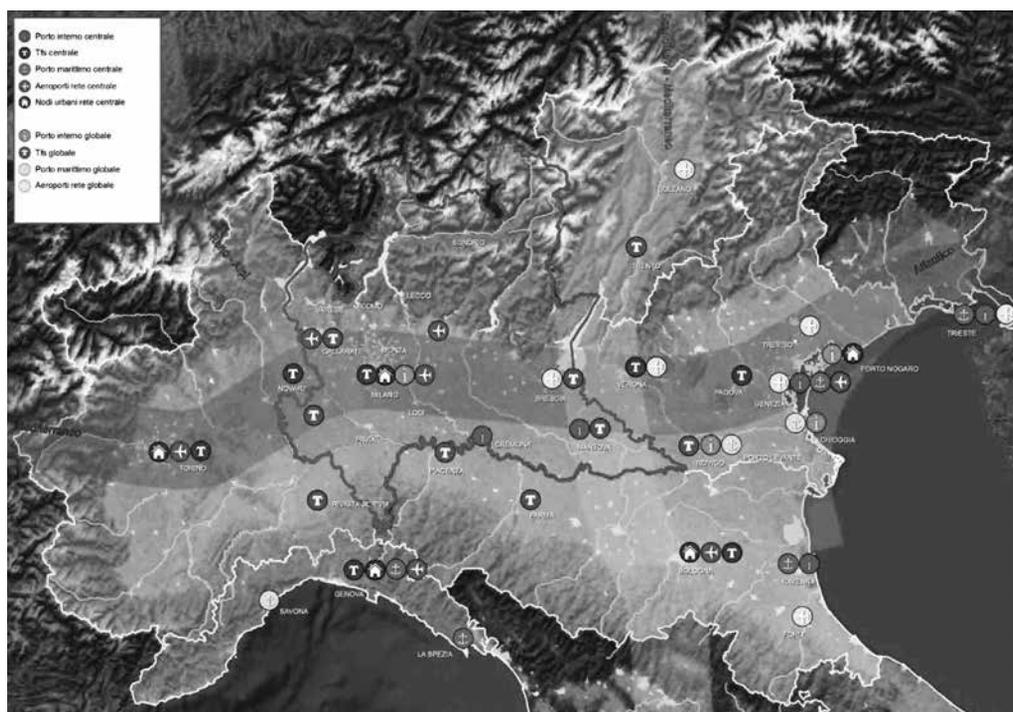
Il settore dell'intermodalità e della logistica appare in profonda riorganizzazione su iniziativa dei grandi operatori privati (HUPAC, DHL), ma al di fuori di una programmazione chiara, che eviti sprechi e traffici impropri sul cosiddetto “ultimo miglio”. Il tutto in un territorio dove l'urbanizzazione diffusa è dilagata.

Se questo è schematicamente il quadro, si tratta forse, in primo luogo, di riflettere sulle debolezze emerse delle politiche territoriali e dei progetti infrastrutturali, oltre che sulle effettive possibilità di mantenere una così ampia gamma di interventi, che cercano di “inseguire la domanda di mobilità” (meglio sarebbe dire al plurale: “le domande di mobilità”, sempre più diversificate) anziché mirare a governarla.

Quali connotati dovrebbe avere una strategia regionale orientata al riequilibrio di questi fattori?

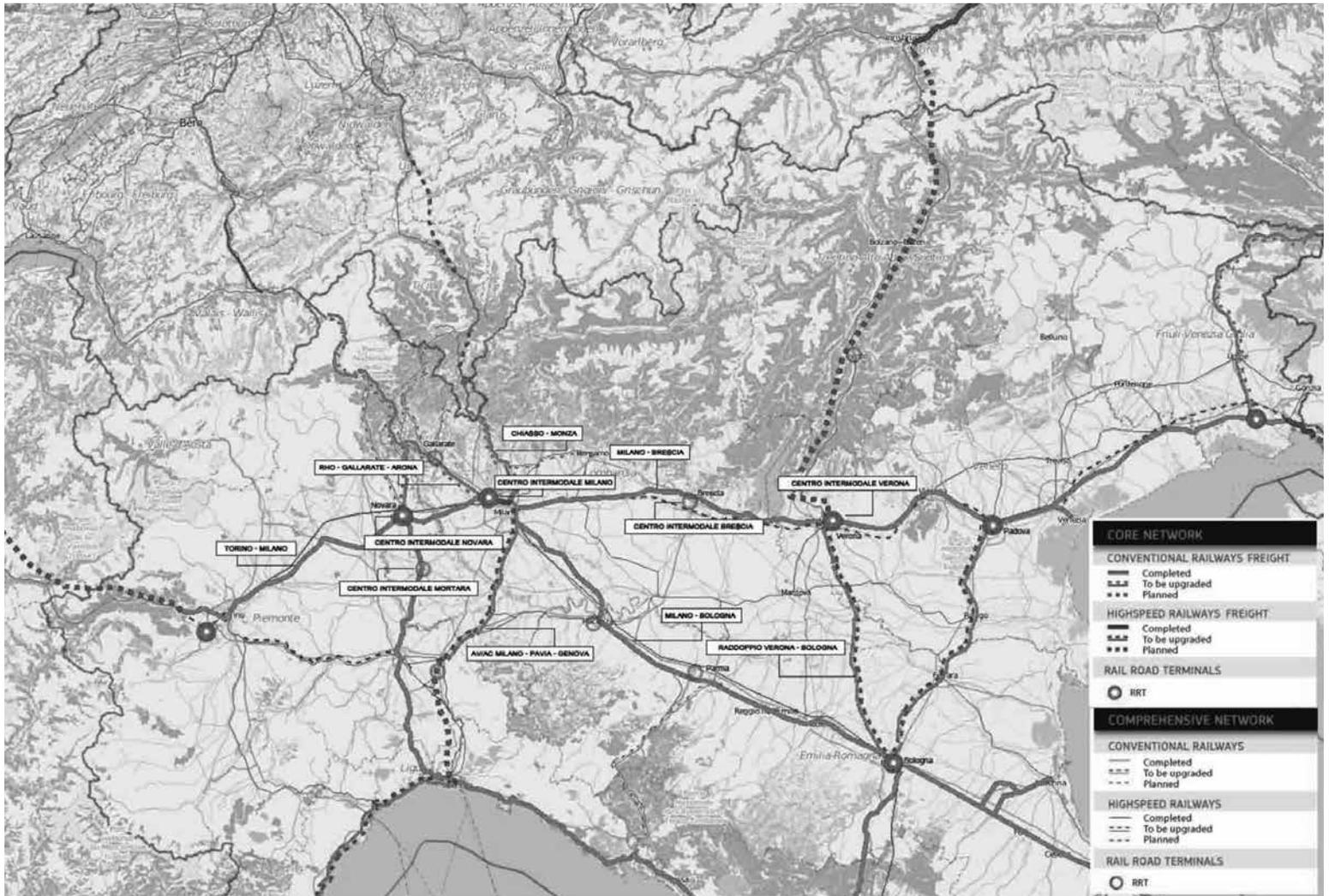
### Reti a servizio di un territorio non disperso

Un primo connotato qualitativo da coltivare è offerto dalla “capacità di alcune infrastrutture di porsi a servizio di un assetto insediativo non disperso”. Un'urbanizzazione dispersa è consumatrice di suolo, richiede reti tecnologiche sempre più estese e capillari ed è energivora; di conseguenza la dispersione comporta costi economici ed impatti am-



Nodi e corridoi nel nord Italia

Fonte: elaborazione Regione Lombardia su dati UE - TEN-TEA



Rete ferroviaria TEN-T MERCI  
Fonte: UE - TEN-TEA (2014)

bientali negativi crescenti nel tempo. Viceversa un'urbanizzazione per poli contiene costi economici ed impatti negativi sull'ambiente. Se è così, non agiscono a favore di un territorio adeguatamente polarizzato le nuove reti stradali ed autostradali, che – in assenza di una pianificazione urbanistica rigorosa sui consumi di suolo agricolo – favoriscono l'urbanizzazione dispersa. Di verso opposto gli interventi sulle reti ferroviarie, che incentivano scelte modali meno libere (con accesso a stazioni puntuali), gerarchizzano il territorio in funzione della rilevanza dei luoghi e di conseguenza inducono processi localizzativi di residenze ed attività più selettivi. In sintesi, poiché gli effetti sui consumi di suolo e di paesaggio del modello d'intervento "strada-dipendente" prevalso in molti anni si sono dimostrati negativi, nel PRMT merita di essere privilegiata la complementarietà fra sistemi di trasporto individuale e collettivo. Detto in altri termini, si tratta di organizzare valide alternative per limitare gli usi non essenziali dei veicoli privati.

### Tener conto dei nuovi comportamenti di consumo

Un secondo connotato di una nuova strategia per la mobilità regionale potrebbe trarre ispirazione dai mutamenti nei comportamenti di consumo degli utenti. La tendenza di questi ultimi anni potrebbe essere riassunta dalla constatazione di "treni più affollati ed autostrade meno congestionate". Secondo i dati raccolti dalla Regione Lombardia in attuazione dell'Accordo di programma per la Tangenziale est esterna di Milano, la frequentazione dei treni del SFR è in costante aumento; la densità del traffico sulle autostrade e le strade regionali lombarde è generalmente in progressiva diminuzione, anche se restano alcuni "colli di bottiglia". Se è oggi indubitabile il successo dei nuovi treni regionali, più problematica appare l'apertura al traffico dell'autostrada Brebemi, di cui si valuterà nei prossimi mesi l'effettiva attrattività. Ad agire su questa nuova ripartizione modale non è solo la crisi economica ma, per meglio dire, la disponibilità a pagare degli utenti per

sfruttare i vantaggi di accessibilità offerti dalle nuove infrastrutture ultimate. Non solo si contiene la spesa individuale e familiare per la mobilità quotidiana; si è più sensibili alle differenze di prezzo fra un'opzione di spostamento ed un'altra, se i benefici percepiti non paiono ripagare il prezzo dovuto. In gergo, sono probabilmente cambiati sia il valore attribuito al tempo dai diversi segmenti di utenza sia l'elasticità ai prezzi praticati. Se questi comportamenti di consumo dovessero consolidarsi in futuro – e non vi sono ad oggi motivi per escluderlo – le nuove politiche regionali dovrebbero cautelativamente tenerne conto.

### Compatibilità ambientale come criterio guida di progettazione

Un terzo connotato da maturare è quello della massima compatibilità ambientale dell'assetto delle reti. In una regione tuttora fra le più industrializzate, urbanizzate ed inquinate d'Europa un requisito del genere dovrebbe ritenersi da tempo inderogabile. Interventi

che minimizzino le emissioni inquinanti e climalteranti appaiono ovviamente raccomandabili in tutto il territorio regionale, interessato da criticità dovute all'accumulo invernale di polveri fini ed altri inquinanti da tempo evidenziate nel Pria (Piano degli interventi per la qualità dell'aria) approvato dalla Regione Lombardia nel 2013; inoltre, interventi che contengano l'ingombro fisico delle infrastrutture e ne permettano la massima mitigazione ed inserimento nel paesaggio sarebbero da preferire rispetto ad altri più invasivi. Quelli autostradali in particolare (archi e nodi complessi) solo parzialmente riescono ad essere mitigati e finiscono così per richiedere massicce compensazioni agli abitanti interessati, sotto forme assai diverse da quelle della tutela dell'ambiente. Un caso emblematico al riguardo è rappresentato dall'ampliamento della strada Paullese la quale, nel suo adeguamento da vecchia statale a due corsie a strada veloce a doppia carreggiata, ha visto in alcune tratte aumentare la propria sezione ad 8 corsie complessive, avendo realizzato due controstrade a doppio senso di marcia sui margini della piattaforma principale per garantire l'accessibilità a tutti i passi carrai già esistenti dovuti all'urbanizzazione "a nastro" concessa in passato, in piena campagna.

### Gradualità delle realizzazioni per battere la scarsità di risorse

Un quarto connotato di una nuova strategia regionale potrebbe essere rappresentato dalla gradualità nella realizzazione degli investimenti. A fronte della scarsità di risorse pubbliche e della complessità delle fasi di progettazione, approvazione ed affidamento dei lavori delle opere infrastrutturali, abbiamo vissuto l'avvio di opere che stanno richiedendo decenni per essere completate, senza

che nel tempo intercorso siano stati offerti veri e propri benefici agli utenti. Anzi, spesso gli utenti sono stati esposti a disagi per il prolungamento dei cantieri, come nel caso dell'autostrada A4 fra Torino e Milano.

Per difendere la collettività dai possibili imprevisti di tipo tecnico, finanziario e/o procedurale, qualunque strategia potrebbe essere articolata in lotti funzionali effettivi, che garantiscano l'anticipazione di benefici rispetto all'opera completa (mentre per il passante ferroviario di Milano sono occorsi 20 anni, la città viveva l'assedio di un traffico veicolare crescente e diveniva una delle metropoli più inquinate d'Europa). L'anticipazione di benefici costituisce un requisito fondamentale di cautela politico-amministrativa in una situazione di arretratezza; certo, per garantire benefici i lotti funzionali dovrebbero essere concepiti con una loro intrinseca efficacia. Ad esempio sulla direttrice Milano-Genova potrebbe essere anticipato il quadruplicamento ferroviario fra Milano e Pavia, dove si svolge il traffico passeggeri più intenso oppure realizzata la doppia circolazione parallela (progetto degli anni '70 ancora valido oggi, ribattezzato "primo valico" dall'urbanista Paolo Rigamonti) al valico dei Giovi. Allo stesso modo un asse autostradale progettato a 3 corsie per senso di marcia potrebbe nel suo primo ventennio di esercizio essere realizzato a 2 corsie, predisponendo le opere d'arte principali a successivi ampliamenti.

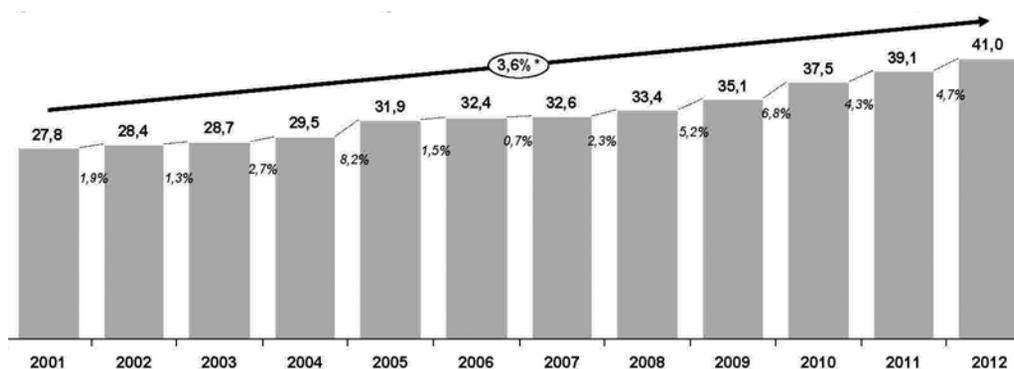
### Infrastrutture non ridondanti

Un quinto connotato da perseguire, strettamente legato ai precedenti, sarebbe rappresentato dall'approccio per lean infrastructures (infrastrutturazione snella), come enunciato recentemente da Ennio Cascetta. In molti casi la soluzione delle criticità

dell'accessibilità regionale risiede nei nodi e non in nuovi archi della rete; nella configurazione migliore della maglia e non nelle pure capacità di deflusso delle direttrici. Nel caso del trasporto ferroviario, i sistemi tecnologici di controllo della marcia sono da sempre fondamentali per consentire sicurezza e piena potenzialità alla rete, che a volte non è pienamente sfruttata. Anche la concezione e realizzazione di nuovi sistemi di tariffazione e pedaggiamento possono produrre effetti positivi (come promettono le prime esperienze straniere di free flow tolling). L'approccio lean può contribuire significativamente a mantenere elevata sia la redditività finanziaria sia la redditività sociale delle opere.

### Un vero atto programmatico per la Lombardia

In sintesi, se quanto sopra schematizzato rappresenta il quadro delle problematiche oggi emergenti, il Prmt che la Regione Lombardia ha avviato non può essere considerato come un puro aggiornamento del quadro programmatico. È l'occasione per operare una revisione profonda delle scelte in essere. Affinché il disegno complessivo del Prmt sia attento ai connotati qualitativi citati occorre vincolarne la formazione ad un metodo fine e rigoroso. Un metodo già adottato per il Piani della mobilità della Regione Campania, ad esempio, ove la base conoscitiva è stata attentamente costruita – oltre che con le consuete indagini sui flussi di persone e merci e le relative modellizzazioni – con un approccio avanzato di marketing (indagini innovative sulle caratteristiche dell'utenza, sulle scelte di modo di trasporto di ciascun segmento di utenza rilevante, sulle preferenze di consumo). A queste verifiche possono seguire "Linee guida di progettazione" dettate dal Prmt stesso per infrastrutture snelle, ecocompatibili, realizzabili per gradi, efficaci, accompagnate da analisi benefici-costi accurate sulle migliori opzioni strategiche proponibili, attente alle città capoluogo su cui la grande urbanizzazione dispersa continuerà a gravitare per le funzioni di livello superiore. È necessario che le relazioni con altri strumenti e atti di programmazione, le visioni di lungo periodo, la documentazione di dati e tendenze, le strategie e gli obiettivi non restino enunciazioni di principio o a sé stanti, ma trovino concretezza in una scala di priorità de-



Settore ferroviario regionale - Produzione in milione di treni-Km, 2001-2012  
Fonte: elaborazione Regione Lombardia su dati Trenord

finita, in progetti attivabili nel quinquennio: è questo il periodo di tempo nel quale sarà più difficile gestire tutto il pregresso incompiuto ed operare scelte avvedute per il futuro.

Il nuovo Prmt deve per questo rispondere con chiarezza a ineludibili domande. Quali target di riduzione delle emissioni assume nell'orizzonte di riferimento e con quali strumenti intende raggiungerli? Come fare proprio l'obiettivo di non consumare nuovo suolo, ovvero quanto suolo intende occupare, per quali interventi, in base a quali priorità e con quali provvedimenti di mitigazione o compensativi? Come concretamente e con quali risultati attesi intende perseguire i propri obiettivi e ad esempio migliorare integrazione modale e gestione? Quali piani economico-finanziari lo sosterranno?

Senza risposte convincenti a queste domande non si potrà parlare di un vero atto programmatico per la Lombardia.

*\* Questo articolo è stato pubblicato anche in Arcipelago Milano, Settimanale milanese di politica e cultura.*



Impianti merci della Lombardia  
Fonte: Regione Lombardia

## IL PROGRAMMA REGIONALE DELLA MOBILITA' E DEI TRASPORTI DELLA REGIONE LOMBARDIA

Il PRMT della Regione Lombardia prende avvio nell'ottobre 2013, in attuazione sia del Piano regionale di sviluppo e del Piano regionale di interventi per la qualità dell'aria, approvati nei mesi precedenti.

### PROCEDURE

Ad oggi la Regione Lombardia ha divulgato la proposta preliminare di PRMT, articolata in quattro parti principali:

- Il quadro di riferimento, nel quale evidenziare lo stato di attuazione delle politiche già perseguite, nonché gli strumenti e le risorse a disposizione per la programmazione regionale futura;
- Il sistema della mobilità e dei trasporti, nel quale rappresentare le tendenze evolutive della domanda di spostamenti sui diversi modi di trasporto e le strategie possibili;
- Le problematiche e le potenzialità dei diversi settori d'intervento;
- Il sistema di monitoraggio previsto per l'attuazione del programma.

Il PRMT è soggetto a procedura di VAS integrata con valutazione di incidenza in quanto può prevedere interventi e misure con impatto sul sistema ambientale regionale e sui suoi ecosistemi. Nella prima conferenza di valutazione – svolta nel settembre 2014 – è stato presentato il documento di scoping che ha individuato come possibili effetti ambientali del PRMT quelli relativi a:

- Il consumo di suolo e l'assetto idrogeologico;
- La qualità dell'aria ed i fattori climalteranti;
- Il clima acustico nelle aree urbanizzate e non;
- I sistemi paesistici-ambientali ed i beni culturali identitari;
- La qualità delle attività agricole;
- La biodiversità;
- La salute umana.

A questi aspetti si associano le tematiche di sicurezza stradale, di equità nell'accessibilità al territorio ed ai servizi d'interesse pubblico.

### MODALITA' DI FORMAZIONE

Il PRMT mira a definire le azioni da intraprendere per un arco di tempo quinquennale.

La formazione del PRMT presuppone un impegno significativo dal punto di vista conoscitivo. L'insieme delle informazioni disponibili sulla mobilità in ambito regionale di persone e merci sono appositamente aggiornate tramite indagini campionarie origine/destinazione, rilievi dei flussi di spostamenti su tutti i modi di trasporto, dati sulla mobilità sistematica provenienti dal Censimento ISTAT 2011 e dal sistema informativo sul trasporto pubblico locale operante da anni.

Nel quadro della valutazione ambientale del PRMT sono in svolgimento attività di consultazione delle principali associazioni attive sul territorio, delle categorie economiche, degli Enti locali e sovraordinati, Circa gli studi ambientali che supporteranno la sua formazione del PRMT sono previste diverse forme di comunicazione ed informazione.

Giovanni Paludi

## La pianificazione paesaggistica in Piemonte

L'esperienza della pianificazione regionale di area vasta si protrae da più di vent'anni: le prime attività connesse all'attuazione della legge urbanistica piemontese del 1977, ancora vigente seppur profondamente modificata, sono maturate attraverso la formulazione dei piani comprensoriali, che hanno preceduto la stesura del primo piano territoriale.

Approvato nel 1997, il Piano si è inserito all'interno della disciplina per l'uso del suolo stabilita dalla l.r. 56/77, assumendo anche valenza paesistica in relazione ai disposti dell'allora vigente L. 431/85. Il primo Piano territoriale regionale ha costituito la cornice di riferimento per la formazione dei Piani territoriali provinciali in una stagione che, avviata alla fine degli anni '90, restituisce, oggi, un panorama ormai quasi completo nella pianificazione di livello provinciale.

A partire dall'anno 2005 è stato avviato un processo di rinnovamento del sistema della pianificazione regionale del territorio, attraverso la redazione del nuovo Piano territoriale (Ptr) e del primo Piano paesaggistico regionale (Ppr), coerente con le intervenute indicazioni comunitarie (Convenzione europea del paesaggio) e le disposizioni legislative nazionali (Codice dei beni culturali e del paesaggio).

La predisposizione di questi strumenti si è basata sulla necessità di garantire prospettive di sviluppo e di tutela del territorio e del paesaggio mediante un sistema di previsioni atte a consentire l'integrazione delle azioni e delle finalità delle politiche territoriali regionali in relazione ai diversi livelli di pianificazione.

Il nuovo Ptr rappresenta lo strumento di connessione tra le indicazioni derivanti dal sistema della programmazione regionale e il riconoscimento delle vocazioni del territorio; il Ppr costituisce strumento conoscitivo, regolativo e di espressione delle politiche di tutela, valorizzazione e promozione delle carat-

teristiche identitarie e peculiari del paesaggio piemontese.

Il coordinamento dei nuovi strumenti è avvenuto attraverso la definizione di un sistema di strategie e obiettivi generali comuni; il processo di valutazione ambientale strategica, condotto in modo complementare sotto il profilo metodologico, ha garantito la correlazione tra tali obiettivi e la connessione tra i sistemi normativi dei due strumenti.

Le finalità dei due Piani sono quindi strutturate secondo cinque grandi strategie:

- strategia 1: riqualificazione territoriale, tutela e valorizzazione del paesaggio, tesa a sostenere l'integrazione tra la valorizzazione del patrimonio ambientale-storico-culturale e le attività imprenditoriali ad essa connesse;
- strategia 2: sostenibilità ambientale, efficienza energetica, indirizzata a promuovere l'eco-sostenibilità di lungo termine della crescita economica perseguendo una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse;
- strategia 3: integrazione territoriale delle infrastrutture di mobilità, comunicazione, logistica, finalizzata a rafforzare la coesione territoriale e lo sviluppo locale del nord-ovest nell'ambito di un contesto economico e territoriale a dimensione europea;
- strategia 4: ricerca, innovazione e transizione produttiva, che individua le localizzazioni e le condizioni di contesto territoriale più adatte a rafforzare la competitività del sistema regionale;
- strategia 5: valorizzazione delle risorse umane e delle capacità istituzionali, che coglie le potenzialità insite nella capacità di fare sistema tra i diversi soggetti interessati alla programmazione/pianificazione attraverso il processo di *governance* territoriale.

Da tali strategie discendono obiettivi comuni a entrambi gli strumenti che sono poi articolati in obiettivi specifici, pertinenti alle singole finalità di ciascun piano. La base comune, oltre che rispetto a finalità e obiettivi, si ritrova nell'impostazione del sistema attuativo previsto che sottende, per entrambi i piani, la necessità di garantire processi di copianificazione condivisi tra i diversi livelli di governo del territorio (Regione, Province e Comuni, nonché nel caso del Piano paesaggistico il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo).

Il primo Piano paesaggistico regionale è stato redatto nell'ottica di un sistema di pianificazione complementare e condiviso con le altre discipline e gli altri enti competenti per il governo del territorio. La redazione del piano è avvenuta di concerto con le Province piemontesi (Accordo stipulato nel 2008) per la definizione di una base conoscitiva comune e mediante la sottoscrizione di un Protocollo d'intesa nel 2008 con il Ministero per i beni e le attività culturali (MiBACT) con il quale sono stati condivisi i contenuti del piano stesso.

### Le funzioni del Ppr

Il Piano paesaggistico regionale è chiamato a svolgere una triplice funzione:

- conoscitiva, volta non solo a orientare le scelte di tutela, gestione e valorizzazione, ma anche ad accrescere a tutti i livelli la consapevolezza dei valori e degli interessi in gioco;
- regolativa, volta a tradurre i riconoscimenti di valore in disposizioni normative che incidono, direttamente o indirettamente sui processi di trasformazione;
- strategica, volta a proporre a una platea ampia di soggetti istituzionali e di portatori di interessi, visioni, obiettivi e linee d'azione lungimiranti e spazialmente estese.

### Le articolazioni territoriali del Piano

Il Piano disciplina le proprie analisi e previsioni attraverso:

- il quadro strutturale, che definisce le risorse i caratteri e le opzioni di fondo da considerare ai fini delle scelte paesistico-ambientali, così come di quelle urbanistico-insediative, economiche-territoriali e infrastrutturali;
- l'individuazione degli ambiti di paesaggio e delle unità di paesaggio;

- il riconoscimento dei beni paesaggistici;
- la descrizione delle componenti del paesaggio.

Il territorio regionale è suddiviso in 76 ambiti di paesaggio, distintamente riconosciuti e analizzati secondo le peculiarità naturali, storiche, morfologiche ed insediative, al fine di cogliere i differenti caratteri strutturali, qualificanti e caratterizzanti i paesaggi. Il Ppr definisce per ciascun ambito, in apposite Schede e nei riferimenti normativi, gli obiettivi di qualità paesaggistica da raggiungere, le strategie e gli indirizzi con cui perseguirli, rinviandone la precisazione ai piani provinciali e locali.

Un'ulteriore suddivisione avviene individuando 535 Unità di paesaggio, da considerare come sub-ambiti connotati da specifici sistemi di relazioni e da un'immagine unitaria, distinta e riconoscibile, che assumono particolare interesse al fine di coinvolgere le comunità locali nel processo di gestione della pianificazione. Sono articolate in 9 tipologie in relazione ai caratteri paesaggistici prevalenti.

Il riconoscimento dei beni paesaggistici, soggetti a tutela secondo la vigente normativa in materia, non esaurisce il campo d'attenzione del Ppr, che considera anche altre componenti del paesaggio, la cui disciplina è necessaria per una efficace tutela dei primi e che concorrono a diffondere sull'intero territorio regionale i valori paesaggistici; il Piano considera quindi congiuntamente tutte le componenti e i beni paesaggistici in esse compresi.

Gli aspetti considerati fanno capo a quattro tipologie di componenti così declinate:

- componenti naturalistico-ambientali: comprendono le aree di montagna (non limitate a quelle tutelate per legge), il sistema idrografico, i territori coperti da boschi, le aree o elementi di specifico interesse geomorfologico o naturalistico, le aree naturali protette o di conservazione della biodiversità, le aree rurali di elevata biopermeabilità, le aree di elevato interesse agronomico;
- componenti storico-culturali: comprendono larga parte del patrimonio culturale regionale, incluse le reti storiche della viabilità e delle ferrovie, le zone d'interesse archeologico, i centri e nuclei storici, il patrimonio rurale, le ville, i parchi e i giardini, le aree e gli impianti della produzione industriale ed energeti-

ca, i poli della religiosità, e i sistemi delle fortificazioni;

- componenti percettivo-identitarie: comprendono un insieme di luoghi e relazioni di cui il Ppr riconosce il ruolo costitutivo dell'immagine della regione e delle sue diverse parti, come i punti di belvedere, le bellezze panoramiche, i siti di valore scenico ed estetico, le relazioni visive tra insediamento e contesto, le aree rurali di specifico interesse paesaggistico, i luoghi e gli elementi identitari, quali ad esempio i Siti inseriti (o candidati all'inserimento) nelle liste del Patrimonio Mondiale dell'Unesco, per i quali sono previste particolari salvaguardie;
- componenti morfologico-insediative: comprendono un insieme assai vasto ed eterogeneo di aree in cui si sono storicamente concentrati gli sviluppi insediativi e infrastrutturali, quindi le aree urbane consolidate di vario livello, i tessuti suburbani discontinui, gli insediamenti specialistici organizzati, le aree di dispersione insediativa, le "insule" specializzate e i complessi infrastrutturali, gli insediamenti rurali.

L'analisi congiunta di queste quattro tipologie di componenti restituisce la lettura complessiva del paesaggio: rispetto a ciascuna di esse è connessa una normativa che è articolata in indirizzi e direttive, che costituiscono le disposizioni da recepire in sede di adeguamento degli altri strumenti di pianificazione, nonché in prescrizioni immediatamente prevalenti, in gran parte relative ai beni paesaggistici tutelati per decreto o per legge.

Una sezione specifica del Piano paesaggistico è inoltre dedicata al riconoscimento delle Reti di connessione paesaggistica costituite dalla definizione dei primi elementi della rete ecologica regionale, inquadrata nella rete ecologica nazionale ed europea e costituita dal sistema integrato delle risorse naturali. La rete è volta ad assicurare su tutto il territorio regionale le condizioni di base per la sostenibilità e la difesa attiva della biodiversità, sia contenendo e mitigando i processi di frammentazione e insularizzazione degli ecosistemi e degli habitat, sia proteggendo e ripristinando le connessioni ecologiche. Ad essa si accompagna l'individuazione della rete storico-culturale e della rete fruitiva, in una visione coordinata delle reti di rappresentazione del paesaggio, inteso, in questo

caso, come sintesi di diversi aspetti e di diverse discipline che caratterizzano e connotano il territorio.

Il Ppr è stato adottato nel 2009 e a seguito della pubblicazione sono pervenute circa 600 osservazioni che sono state esaminate e analizzate e in parte trasferite all'interno del corpo del piano. Dal periodo di adozione sono proseguiti i rapporti con il MiBACT, con particolare riferimento, alla ricognizione e alla maggiore definizione della disciplina d'uso dei beni paesaggistici. Dalla ricognizione generale dei beni, operata in sede di adozione, si è passati all'analisi specifica di tutti i beni oggetto di dichiarazione di notevole interesse pubblico, nonché ad una migliore individuazione dei beni tutelati per legge. La fase finale di questo lavoro prevede la definizione, per tutti quei beni tutelati con appositi decreti, di specifiche prescrizioni d'uso finalizzate alla loro tutela e valorizzazione. Tali attività sono state svolte nell'ambito del Comitato tecnico composto da rappresentanti della Regione e del Ministero.

Come avvenuto anche in altre regioni nell'ambito del Disciplinare attuativo del Protocollo d'Intesa sono stati condivisi tra Regione e Ministero specifici criteri tecnici da seguire per eseguire le operazioni di ricognizione.

Il lavoro svolto ha portato alla realizzazione del *Catalogo dei beni paesaggistici del Piemonte* articolato in due sezioni (beni ex artt. 136 - 157 ed ex art. 142 del Codice).

Allo stato attuale si è concluso il lavoro di ricognizione dei beni, nonché la definizione delle prescrizioni d'uso per ciascuno di essi in aggiunta a quelle già presenti nelle norme del piano per le componenti. La prospettiva è quella di rielaborare tutto il materiale prodotto al fine di approdare nel 2015 alla nuova adozione del piano, necessaria considerate le numerose novità e modifiche rispetto alla versione adottata nel 2009.

## Strategie regionali del nuovo Ptr piemontese

Mauro Giudice

Con la promulgazione della Lr 56 nel 1977 (Tutela ed uso del suolo) la Regione Piemonte avvia il proprio percorso di pianificazione del territorio: in prima istanza attraverso i Comitati comprensoriali e successivamente in forma diretta (a seguito dell'entrata in vigore della L 142/1990 e della relativa attuazione regionale definita dalla Lr 45/1995) e con il riconoscimento delle competenze delle Province. Questa prima fase – databile tra il 1980 e il 2000 – si conclude con l'approvazione del primo Piano territoriale regionale (1997) e l'avvio di quasi tutti i Piani territoriali di coordinamento provinciale.

Il primo Ptr piemontese, che per scelta ha coniugato in un unico strumento sia le componenti territoriali sia le politiche paesaggistiche (soluzione questa ammessa dalla legislazione nazionale contenuta nella L 431/1985), ha rappresentato un primo momento di pianificazione dell'intero territorio regionale inteso quale un sistema chiuso e autonomo.

Il piano del 1997 conteneva, seppure in forma sintetica (oggi diremmo strategica), le principali azioni necessarie per realizzare un disegno complessivo di riorganizzazione e di coordinamento delle politiche regionali (e non solo quelle territoriali, cercando di rendere un quadro unitario delle politiche messe in atto). Il piano, dunque, più nei contenuti delle normative che nelle specificazioni cartografiche definisce un percorso da attuare attraverso il coinvolgimento diretto del sistema delle autonomie locali: un processo che necessita di una forte sinergia tra i diversi enti competenti in assenza del quale il raggiungimento degli obiettivi definiti è alquanto problematico. Nella sostanza il disegno del piano non ha prodotto gli effetti definiti in quanto è venuto meno il rapporto coordinato tra gli enti (che era alla base della prima fase di pianificazione regionale svolta dai Comitati comprensoriali).

Lo strumento regionale è sottoposto a una sua profonda revisione (non dovuta solo al dettato di legge regionale, ma anche costituzionale) a partire dal 2005 attraverso la definizione di un documento – con forti caratterizzazioni politiche – per la specificazione del percorso e degli strumenti da avviare (in primis la riforma

ma delle legge regionale) per la realizzazione di un nuovo piano territoriale.

Le novità contenute nel documento “Per un nuovo piano territoriale regionale. Documento strategico”, approvato dalla Giunta regionale nel dicembre 2005 sono molte. Tra le più importanti e innovative, rispetto al quadro regionale esistente, sono:

- la riconosciuta necessità di una riforma della Lr 56/77 che ridefinisca gli strumenti di piano e i rapporti istituzionali tra i diversi soggetti competenti (tale iniziativa è sfociata nella redazione del Disegno di legge n. 488, predisposto dalla Giunta regionale e non approvato dal Consiglio regionale dopo l'avvio del dibattito in aula);
- lo sdoppiamento dello strumento regionale nei suoi contenuti territoriali e paesaggistici (avviando, in questo modo, la redazione del primo Piano paesaggistico regionale sottoscrivendo l'intesa con il Ministero competente) pur nell'individuazione di obiettivi e azioni coordinate attraverso la predisposizione di un Quadro di governo del territorio (contenitore dei diversi strumenti, ma soprattutto momento di confronto e di superamento delle settorialità e delle specificità delle diverse politiche);
- la centralità degli obiettivi delle politiche europee definite nello Schema di sviluppo dello spazio europeo, individuati quali elementi fondanti delle politiche regionali;
- l'apertura delle politiche regionali (e quindi della loro definizione cartografica) agli stati e alle regioni confinanti (queste ultime operanti in un Tavolo Interregionale delle regioni del nord Italia, uno strumento di cooperazione e di dialogo permanente tra le istituzioni regionali della macro-area Padano-Alpino-Marittima per affrontare i problemi comuni attraverso politiche territoriali condivise e per delineare una congiunta visione strategica dell'intera area);
- l'individuazione dell'intercomunalità come momento centrale per l'attuazione delle politiche locali (superando la frammentazione amministrativa esistente al fine di costruire un sistema delle autonomie maggiormente capace di interpretare, consolidare e attuare i progetti regionali);
- la costruzione di un quadro strategico basato sull'analisi delle situazioni esisten-

ti e centrato sul raggiungimento degli obiettivi definiti attraverso politiche da attuarsi secondo livelli istituzionali diversificati;

- la valutazione ambientale strategica quale elemento per l'individuazione degli obiettivi da perseguire e, soprattutto, nella definizione delle politiche da attuare.

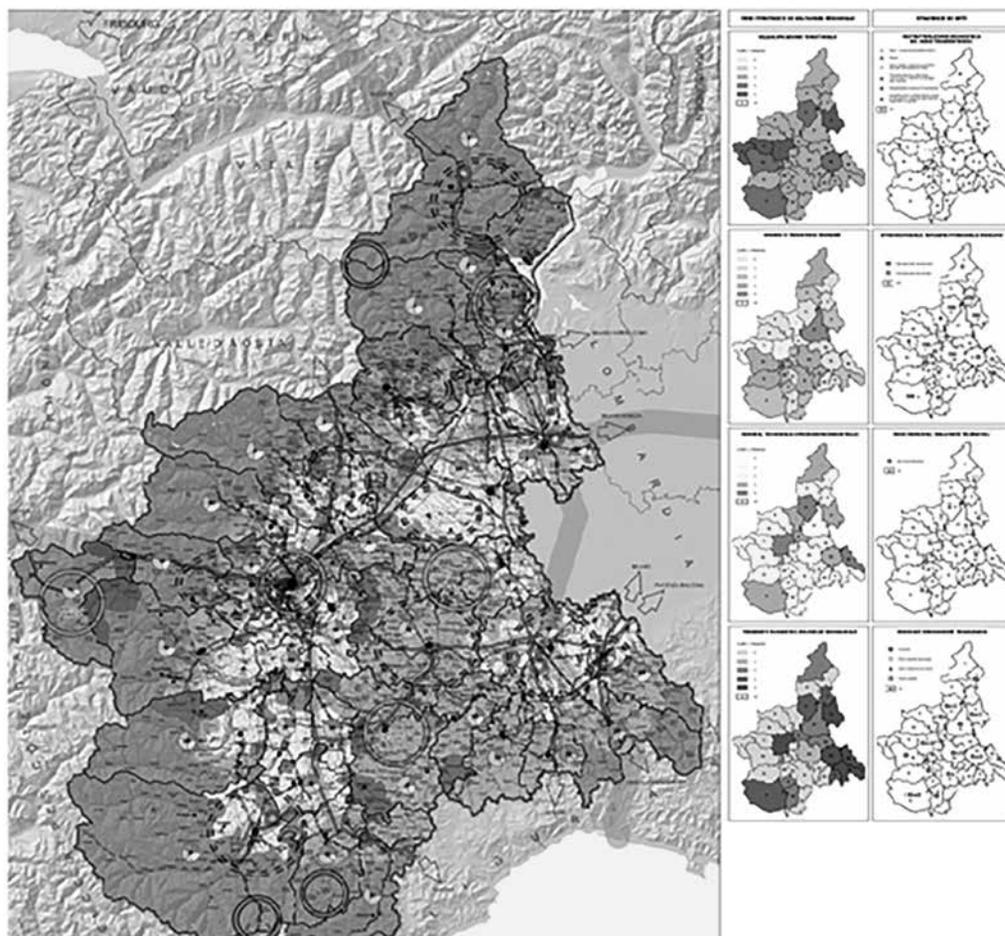
L'insieme degli elementi innovativi, rispetto all'allora vigente Ptr ma anche alle diverse esperienze nazionali, fanno apparire lo strumento come un piano strategico ma nel contempo ricco di indicazioni normative rivolte al generale sistema delle autonomie (principalmente i comuni nella loro forma associata) al fine di costruire un insieme di azioni coordinate per attuare gli obiettivi posti dalla politica di governo del territorio.

Il piano, dunque, più ancora che individuare scelte e comportamenti a livello di politiche regionali, specifica un insieme di comportamenti (da attuarsi attraverso indirizzi e direttive, escludendo l'utilizzo di norme prescrittive) verso il sistema delle autonomie locali (i Comuni nella loro accezione di intercomunalità e le Province) che viene definito come elemento centrale per il raggiungimento degli obiettivi posti, attraverso la realizzazione di specifici progetti territoriali in grado di intercettare le situazioni esistenti al fine di modificarle in una serie di azioni virtuose tese al miglior governo del territorio.

Il nuovo Ptr (il cui iter si è concluso con l'approvazione regionale nel 2011) persegue cinque strategie, condivise con il Ppr proprio per rimarcare l'unicità delle diverse azioni di governo, che riguardano:

- la riqualificazione territoriale, la tutela e valorizzazione del paesaggio;
- la sostenibilità ambientale e l'efficienza energetica;
- l'integrazione territoriale delle infrastrutture di mobilità, della comunicazione e della logistica;
- la ricerca, l'innovazione e la transizione economico-produttiva;
- la valorizzazione delle risorse umane e delle capacità istituzionali.

Proprio per raggiungere tali strategie lo strumento non contiene solo le coerenze con lo Schema di sviluppo dello spazio europeo, ma anche percorsi strategici definiti per ambiti geografici, azioni volte al miglioramento del sistema istituzionale e l'integrazione delle politiche settoriali.



Regione Piemonte, Ptr: tavola di progetto

Nello specifico, proprio per rimarcare tale impostazione e raggiungere gli obiettivi, persegue tre obiettivi:

- la coesione territoriale, che rappresenta la componente strategica, da ricercarsi nella dimensione territoriale della sostenibilità;
- lo scenario policentrico, inteso come il riconoscimento dei sistemi urbani all'interno delle reti;
- la copianificazione, quale nuovo strumento di *governance*.

Il Ptr, al fine di ottenere una visione integrata a scala locale, partendo da una trama di base formata da unità territoriali di dimensione intermedia e di identificare con essa il livello locale del piano, ha individuato 33 Ambiti di integrazione territoriale (Ait). Al fine di costruire questa ripartizione territoriale sono state raccolte le informazioni, a partire dai dati di livello comunale, relative a quasi settanta variabili in grado di descrivere e misurare le componenti strutturali (naturali, storico-culturali, demografiche, insediative, infrastrutturali e socio-economiche) di ogni Ait e ne indicano potenzialità e criticità (a loro volta gli Ait sono stati disaggregati in 198 sub ambiti per l'intercomunalità che rappresentano la base ammi-

nistrativa per l'attuazione delle singole politiche di piano).

In tal modo gli Ait sono ulteriormente sintetizzabili in aggregati territoriali più vasti, i quattro quadranti (nord-est, sud-est, metropolitano e su-ovest) in cui si può dividere il territorio regionale.

In sintesi si può affermare che l'analisi del sistema regionale si è basata sulla individuazione di alcune precondizioni strutturali del territorio per la definizione di politiche di pianificazione strategica regionale definite con riferimento alle cinque strategie definite che, nella loro sintesi, producono le principali grandi linee strutturali regionali.

Il Ptr, al fine di ricercare una linearità nelle sue definizioni e nelle normative di riferimento, costruisce un impianto strumentale basato sulle 5 strategie che si ritrovano sia nelle rappresentazioni cartografiche, sia nelle normative di piano.

Infatti gli elaborati del Ptr presentano 5 tavole di analisi (focalizzate sui temi inerenti le strategie) redatte a una scala - 1:500.000 - definibile di natura strategica e corredate da una serie di cartogrammi illustrativi delle variabili utilizzate per la costruzione dell'analisi; alcune

tavole di inquadramento territoriale (rispetto alle politiche europee e della macro regione di riferimento) e una tavola di piano (in scala 1:250.000), anch'essa di tipo strategico, che delinea i percorsi più ancora che le azioni, da intraprendere in forma coordinata e cooperativa per il raggiungimento degli obiettivi delle 5 strategie.

Anche le norme sono costruite in maniera analoga: ogni strategia ha come riferimento un capitolo normativo. In questo modo il piano è direttamente leggibile (nelle norme e sulle carte) secondo le indicazioni politicamente specificate delle cinque strategie regionali.

Rispetto al precedente strumento di pianificazione regionale, il nuovo Ptr, anche in forza delle nuove indicazioni definite dalla politica regionale, individua – soprattutto nei contenuti normativi – gli elementi innovati del proprio percorso attuativo.

Infatti le norme indicano che “Il Ptr costituisce lo strumento di riferimento per il governo del territorio che, nel rispetto del principio di sussidiarietà, indica il complesso degli indirizzi e delle direttive per la redazione degli strumenti di pianificazione settoriale e generale alle diverse scale” e di conseguenza “Il piano territoriale regionale e quelli provinciali rappresentano quadri di coerenza per le pianificazioni settoriali ed i piani di livello locale che, pertanto, debbono essere coerenti con il piano territoriale di riferimento e garantire un efficace strumento di pianificazione.” E, per raggiungere tali risultati “Il Ptr individua la copianificazione come strumento di cooperazione interistituzionale volto a garantire un orientamento sinergico e convergente dei diversi soggetti istituzionali competenti nel governo del territorio”.

Ma il raggiungimento di tutto ciò comporta anche una diversa visione istituzionale infatti si indica che “I comuni, per un efficace governo del territorio, possono aggregarsi in ambiti di pianificazione intercomunale ricompresi all'interno di ogni Ait sulla base delle morfologie prevalenti, dell'omogeneità strutturale delle interazioni funzionali tra comuni, dell'esistenza di progetti e/o di servizi comuni in atto, oltre che del livello della reciproca accessibilità, nonché, laddove possibile, in riferimento alla ripartizione operata dal Ppr in Ambiti e Unità di paesaggio” perseguendo un duplice obiettivo di superare la frammentarietà comunale e integrare le politiche di sviluppo territoriale con quelle della tutela del paesaggio.

Con questi contenuti e con questo spirito il nuovo Ptr definisce un diverso quadro regionale che, partendo dalla conoscenza dei suoi fattori determinanti, è in grado, in questo modo, di superare la visione del precedente Ptr (fondata sul riconoscimento formale della norma quale elemento per il raggiungimento degli obiettivi di pianificazione) per giungere alla specificazione di percorsi istituzionali definiti, in forma cooperativa, per perseguire una chiara e definita azione di governo del territorio.

## Un piano innovativo sta diventando un'occasione mancata?

Silvia Saccomani

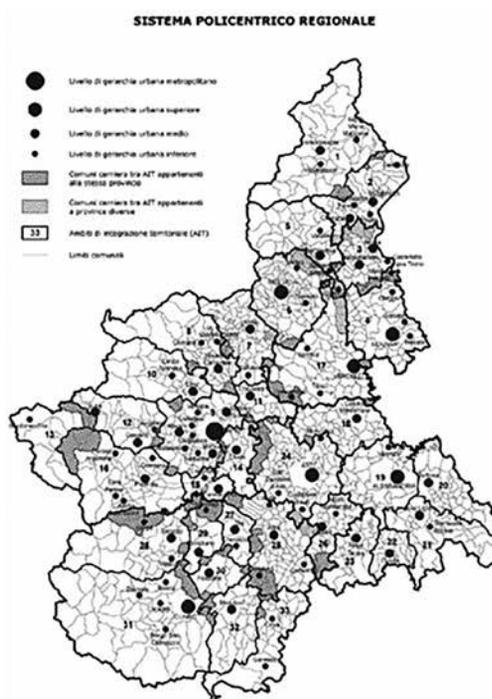
L'attuale Ptr del Piemonte appartiene ad un momento particolare di rilancio della pianificazione territoriale regionale, un momento in cui si sono incrociati vari elementi, locali e non, che sembravano favorire spinte innovative: elementi politico-amministrativi (un cambio nel governo regionale, passato nel 2005 da una coalizione di centro-destra ad una di centro-sinistra), elementi disciplinari (l'influenza di circa 10 anni di tentativi di innovazione legislativa da parte di molte leggi regionali sia prima che dopo la modifica del titolo V della costituzione<sup>1</sup>), un maggior ruolo – riconosciuto dalla Regione – delle politiche elaborate in sede Europea (il riferimento all'SSSE), lo stesso contesto nazionale che per un breve periodo sembrava sul punto di avviare, sulla base di spinte europee, una fase di programmazione nazionale, fino ad allora assente, basata su una sostanziale interlocuzione con le Regioni<sup>2</sup>, oltre alle spinte derivanti sia dalla modifica costituzionale, sia dal Codice dei beni culturali e del paesaggio. Potremmo aggiungere i cambiamenti di tipo economico e sociale ormai in atto in regione fin dall'inizio degli anni '80, che avevano modificato la struttura economica, sociale ed anche demografica di alcune parti del territorio regionale, mentre la recessione non aveva ancora inciso pesantemente sulla situazione economica.

Il Ptr viene avviato a poco meno di 10 anni dal primo Ptr (Giudice in questo stesso numero), e viene redatto abbastanza rapidamente, anche se l'approvazione definitiva (luglio 2011) giungerà parecchio tempo dopo l'adozione, complice ancora una volta il cambio di coalizione politica in Regione. Al momento dell'approvazione la crisi economica avrà nuovamente modificato il contesto economico e sociale della Regione, e nuovi approcci istituzionali e legislativi stavano cominciando a definire un diverso scenario istituzionale<sup>3</sup>.

In questo contesto il Ptr del Piemonte si presta a parecchie e diverse considerazioni sia di carattere politico sia di carattere disciplinare; mi soffermerò su due di esse: su alcuni degli aspetti innovativi del suo impianto e dei suoi

obiettivi, e, per converso, sul "non uso" che oggi viene fatto del piano stesso.

Il primo aspetto tocca la sostanza dell'impianto disciplinare e metodologico del piano, del suo processo di formazione e del percorso attuativo che sembra ipotizzare. L'articolazione degli strumenti che compongono il quadro di governo del territorio (Qgt) proposto dal Piano (Documento Strategico, Piano Territoriale, Piano Paesaggistico), evoca alcuni concetti chiave delle innovazioni disciplinari in quel momento in atto nel contesto italiano: in questa articolazione è infatti ravvisabile un'articolazione per componenti – componente strategica (di indirizzo per le politiche e i progetti), quadro di riferimento strutturale (la componente conoscitiva), componente statutaria (regola ruolo e funzioni dei soggetti di governo del territorio). Inoltre, la declinazione di questi concetti assume caratteri che nel complesso rinviano ad un'impostazione che può essere correttamente ascritta agli approcci innovativi di carattere strategico che, a partire dall'inizio del nuovo millennio, caratterizzano anche in Italia alcune esperienze di pianificazione non solo metropolitana. In quest'ottica il Ptr si presenta come uno strumento di supporto all'attività di *governance* territoriale della Regione, cercando di rendere coerenti la propria visione strategica della programmazione generale e settoriale con le caratteristiche strutturali del contesto fisico, ambientale, culturale ed economico, attraverso un'interpretazione del territorio che ne pone in risalto i punti di forza e di debolezza, potenzialità e opportunità. Questa interpretazione si basa su una rappresentazione multiscalare del territorio regionale, alla cui base ci sono gli Ambiti di Integrazione Territoriale (Ait)<sup>4</sup>. Gli Ait si presentano nel contesto del Ptr come gli elementi su cui si fonda la costruzione del piano stesso, sistemi territoriali locali, in cui esistono relazioni funzionali, identità, interessi comuni, e che costituiscono nel contempo i nodi di reti su cui si basa l'organizzazione del territorio regionale. Per ciascun Ait il Ptr fornisce anche indicazioni strategiche che costituiscono articolazione della strategia regionale e suggerisce il compito di attivare e mettere in rete gli attori territoriali<sup>5</sup>. Non si tratta quindi solo di partizioni territoriali analitico-descrittive, ma di articolazioni che per il ruolo nelle strategie del piano e per le modalità con cui sono stati costruite, almeno in linea di principio<sup>6</sup>, dovrebbero costituire



Gli ambiti di Integrazione Territoriale (Ait)

gli elementi centrali in un processo di *governance* anche nella fase di attuazione.

Anche nelle 5 strategie del Piano (Giudice, cit.; Paludi in questo stesso numero) e negli obiettivi che ne derivano per ciascun Ait, sono individuabili altri elementi che caratterizzano le innovazioni del periodo. Ad esempio il riferimento a parole-chiave che caratterizzano le politiche europee, come la "coesione territoriale", o il "policentrismo", visto a scale diverse, da quella locale a quella comunitaria, o ancora il riferimento alla copianificazione come strumento di *governance* a cui la componente strutturale del piano fornirebbe un'"autorappresentazione" critica da introdurre in processi dialogici e interistituzionali di attuazione.

A tre anni dall'approvazione del Piano – e a 9 dal suo avvio – la sua influenza sul governo del territorio regionale non sembra essere stata particolarmente incisiva. Però molte cose sono cambiate dalla congiuntura favorevole prima evocata, sia nella situazione politica (cambio di colore della Giunta regionale nel 2010 e nuovamente nella primavera del 2014), ma soprattutto nella situazione economica della regione per effetto della crisi.

Questo però non giustifica il "non uso" di alcuni contenuti del Ptr che potrebbero essere fondamentali per la gestione delle situazioni che si sono determinate per effetto dell'evoluzione istituzionale in atto. Mi riferisco all'attuazione in corso del dettato della L. 56/14 per quanto attiene la formazione delle Unioni dei Comuni, elemento necessario per la stessa possibilità di funzionamento della Città metropolitana di Torino, il cui territorio è particolare avendo il 46% dei suoi 315 comuni in territorio montano (Saccomani, 2014). Le indicazioni legislative al riguardo, sia quelle della L. 11/12, sia quelle della L. 56/14, si limitano ad una definizione delle soglie demografiche, indicazione che non tiene minimamente in considerazione le caratteristiche dei territori coinvolti (a parte la generica indicazione "comuni di montagna e di pianura"), né del loro ruolo nei confronti degli indirizzi di programmazione dello sviluppo, peraltro presenti sia nel Ptr sia nei Ptcp, in particolare quello della provincia di Torino<sup>7</sup>. Questi sono i limiti delle leggi, ma è evidente che una nuova articolazione amministrativa che vada oltre l'attuale struttura comunale, per poter funzionare, superando storici campanilismi, deve fondarsi su attenta analisi delle caratteristiche

dei territori, delle loro risorse, economiche, sociali, ambientali e paesaggistiche, delle loro identità e potenzialità nei confronti di una più ampia visione del futuro e della programmazione e pianificazione delle trasformazioni anche territoriali che ne derivano. In sintesi, si tratterebbe di fondare l'individuazione di questa nuova articolazione amministrativa su una base conoscitiva approfondita e orientata perché connessa agli obiettivi di una politica non solo locale, ovvero quelli che dovrebbero essere gli obiettivi di un Ptr. Nel caso del Piemonte questa base esiste ed è il Ptr, appunto, ad averla costruita attraverso l'individuazione dei 33 Ait. La contingenza attuale – la riorganizzazione amministrativa che non tocca solo la Città Metropolitana – sembrerebbe aver determinato una felice situazione, un banco di prova in cui le elaborazioni di area vasta entrano concretamente in campo, interagiscono con azioni locali e verificano la loro stessa fondatezza analitica nell'aiutare la definizione delle nuove articolazioni amministrative che, a loro volta, trovano in esse sostegno. A questo processo il Piano potrebbe fornire anche altro alimento attraverso i 198 sub-ambiti in cui sono disaggregati gli stessi Ait, ed anche i 76 ambiti di paesaggio del Ppr (Paludi e Ccssatella in questo stesso numero). Sarebbe questo, o, meglio, sarebbe stato questo anche un modo perché il Ptr svolgesse concretamente quel ruolo di architrave del sistema di programmazione dello sviluppo e di pianificazione del territorio e dell'ambiente che gli è stato attribuito. Così non è stato: la Regione non ha dato alcuna indicazione in questo senso, il processo di formazione delle Unioni dei comuni, non ancora concluso (si concluderà, forse, a metà 2015) sta seguendo logiche casuali, dettate talvolta da considerazioni politico-partitiche che poco hanno a che vedere con le caratteristiche e il ruolo dei territori.

#### Riferimenti bibliografici

- Dematteis G., Governa F. (2005), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SloT*, Milano, FrancoAngeli.
- Saccomani S. (2014), "Torino: una Città Metropolitana di 315 comuni", *Urbanistica* 153.

1. Tentativi di altre Regioni, perché il Piemonte ha continuato nella logica di aggiustamenti alla propria Lr. 56/77. Bisognerà arrivare al 2013 con la Lr. 3 per avere una nuova legge, peraltro assai poco innovativa e ancora una volta inserita nel solco delle modifiche alla 56. L'unico tentativo un po' innovativo è costituito dalla Lr. 1/07 di modifica alla Lr 56 che ha introdotto la copianificazione nei processi di formazione delle Varianti sostanziali al Prg, innovazione poi inclusa nella Lr. 3/13.
2. Il riferimento è al tentativo avviato dal DICOTER (Dipartimento Coesione Territoriale del Ministero delle infrastrutture) che, in occasione della nuova programmazione europea 2007-13, ha chiesto alle Regioni di contribuire, attraverso un Dsr (Documento strategico regionale), alla costruzione del QSN (Quadro Strategico nazionale) che doveva individuare le prospettive di crescita di medio periodo e promuovere strategie condivise fra Stato e Regioni, avendo come obiettivi competitività e coesione, ovvero gli obiettivi della UE.
3. Il riferimento è ai provvedimenti del governo Monti, alla L. legge 135/2012 e ai successivi provvedimenti regionali.
4. Agli Ait il Ptr affianca altri livelli di articolazione territoriale: quadranti e le reti.
5. In questo approccio alla identificazione degli Ait ci sono riferimenti ad un modello teorico di interpretazione dei processi di sviluppo locale ("modello SloT", Dematteis, Governa, 2005), incentrato sull'individuazione di un "milieu locale" in grado di interagire con le reti sovralocali per la valorizzazione delle risorse locali.
6. Sullo sfondo, infatti, questo approccio alla costruzione degli Ait evoca processi "dal basso", destinati a superare anche le tradizionali partizioni amministrative, processi che, però, si sono dimostrati assai poco praticabili nella realtà: le analisi su cui su basa l'individuazione degli Ait sono alla resa dei conti, per quanto quantitativamente e qualitativamente ricche, molto più tradizionalmente riconducibili ai principi dell'autocontenimento di flussi e relazioni. La stessa scelta di far coincidere i confini degli Ait con quelli delle Province che li contengono è frutto di una realistica presa d'atto che sistemi locali e geografia istituzionale non sempre coincidono.
7. Il Ptcp della provincia di Torino è stato approvato quasi contemporaneamente all'approvazione del Ptr (agosto 2011) e mostra un buon livello di coerenza con questo.

# Il piano paesaggistico: ancora, nonostante tutto, un contenitore per vincoli

Claudia Cassatella

Tutta la stagione della pianificazione paesaggistica post Codice (ma sarebbe meglio dire post Convenzione Europea del Paesaggio, CEP) è stata contrassegnata dal tentativo di sperimentare un approccio più strategico e propositivo rispetto al passato, teso a superare i ben noti limiti del “vincolo passivo” e dei suoi confini. Dal momento che i piani post Codice sono estesi all'intero territorio regionale, non si è rivelato banale, ad una scala del tutto inusitata, identificare e disciplinare tutti i caratteri dei paesaggi, esprimere strategie e progetti che non appaiano meri esercizi.

Il Piemonte, forte di una tradizione di buona cooperazione interistituzionale, ha creduto nella copianificazione come processo utile a condividere i riconoscimenti di valore (a partire dal metodo, distribuito a tutti gli enti locali con una chiamata a collaborare alla fase conoscitiva) e quindi gli indirizzi normativi. È stato ripagato da 600 osservazioni, molte dovute all'inevitabile (ma inatteso?) salto di scala e di ottica tra il livello regionale e quello locale. Nel 2008 l'intesa con il MiBAC per

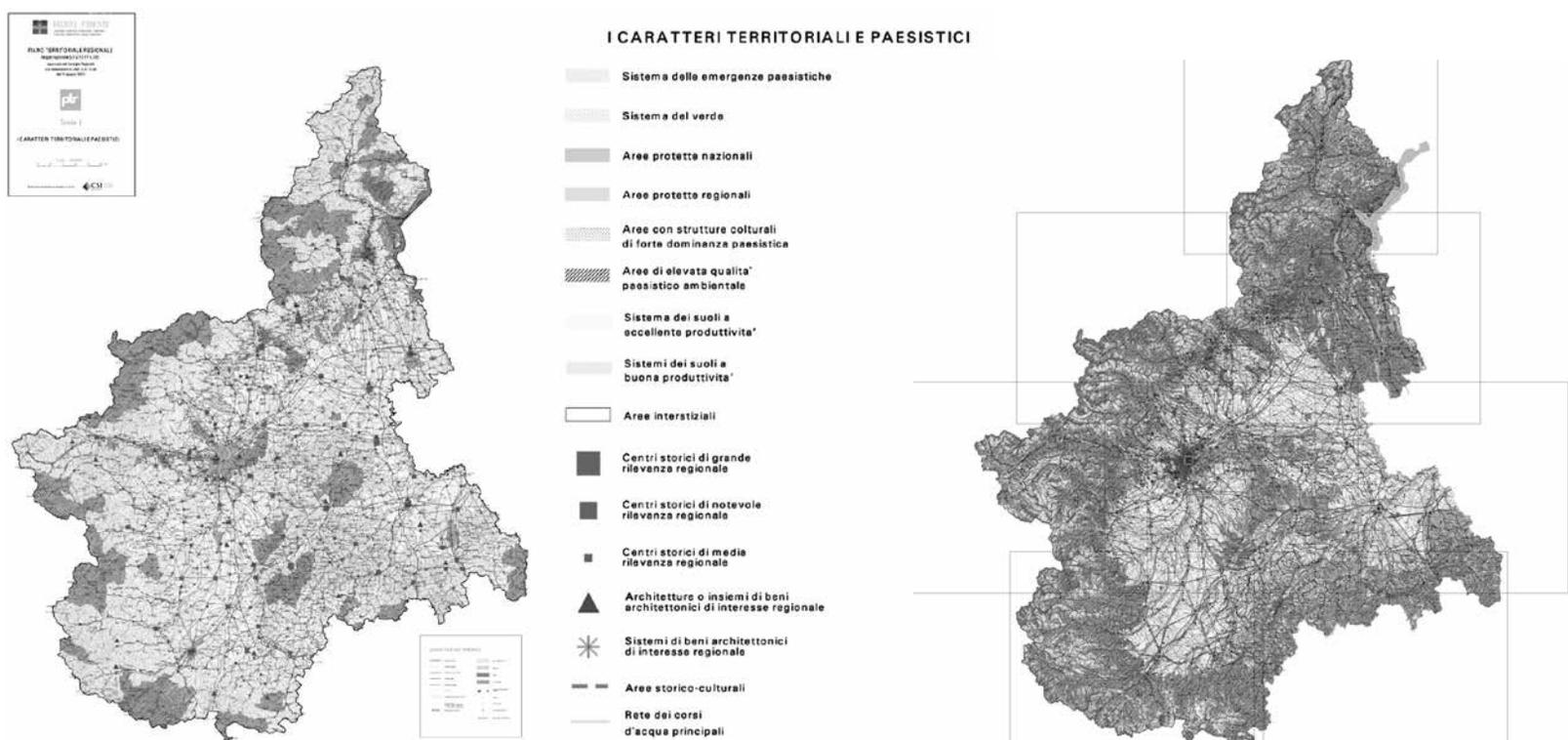
un piano completamente condiviso; nel 2009, dopo l'adozione, arriva la richiesta di approfondire e rafforzare la disciplina dei beni. I successivi sei anni sono dedicati al “Catalogo del beni paesaggistici del Piemonte”. E così si torna a parlare (quasi solo) di vincoli. Oggi la Regione è tra le pochissime ad aver concluso il processo di copianificazione con MiBAC, ma la traiettoria dice molto e porta ad una riadozione, e via di seguito.

## La tutela

Il Piemonte può vantare una notevole tradizione sul tema dei “beni culturali e ambientali” (Cassatella 2010), risalente alla sua legge urbanistica fondativa, la celebre “legge Astengo” (Lur 56/1977, modificata recentemente dalla Lr 3/2013). In base all'art. 24 della Lur, ogni comune piemontese, attraverso la pianificazione locale, ha affrontato la salvaguardia delle aree di interesse paesistico ambientale, delle morfologie insediative, nei nuclei minori, dei manufatti civili e rurali, sempre comprendendo anche le aree esterne di loro pertinenza per relazioni storiche, ambientali e paesaggistiche. Una concezione anticipatrice rispetto all'evoluzione della cultura della tutela del paesaggio, che si spiega anche ricordando il ruolo di Astengo in ANCSA e nella Commissione Franceschini (di cui quest'anno ricorre il cinquantenario).

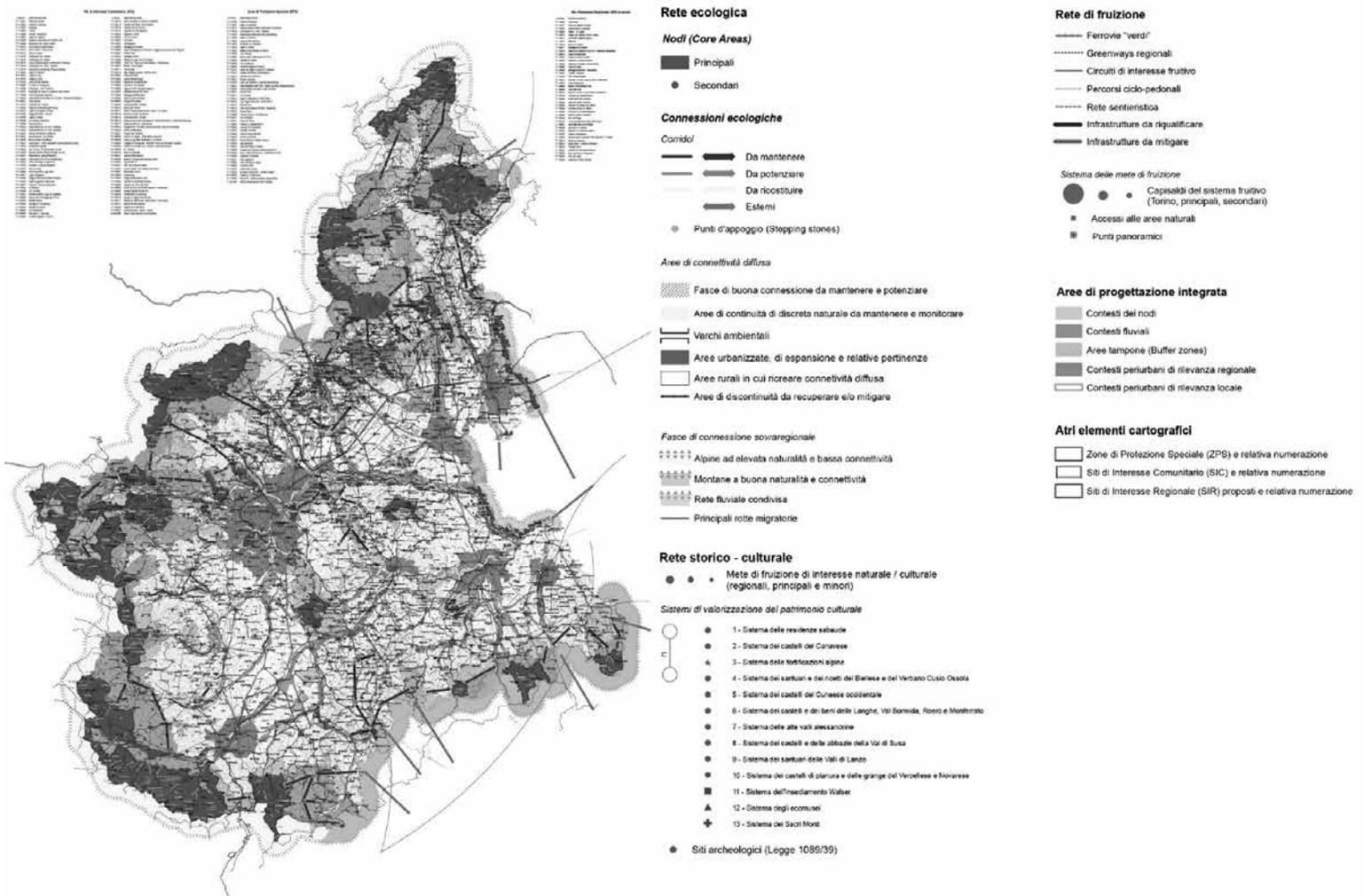
La figura e l'operato di Astengo hanno avuto un ruolo fondativo anche nella formazione di una classe di amministratori regionali. Parallelamente, il mondo accademico piemontese esprimeva e consolidava una tradizione di studi e applicazioni sulla tutela dei beni architettonici e paesaggistici, ben documentata nell'attività della Scuola di specializzazione e in importanti incarichi di studio per di strumenti di pianificazione (lo stesso Ppr è frutto dell'impegno di tre dipartimenti del Politecnico di Torino). Questo inciso per affermare che il Piemonte era probabilmente tra le regioni più “attrezzate” per affrontare il tema dei beni e se, nonostante ciò, ha impiegato sei anni (preceduta solo da altre due regioni), con ogni probabilità il problema è altrove. Vorremmo dedicare queste note a cercarne alcune ragioni, nella convinzione che questa difficoltà sia un nodo nazionale da sciogliere, e nella speranza che l'esperienza piemontese possa contribuire al dibattito.

L'impostazione del Piemonte riguardo ai beni deve molto al pensiero di Roberto Gambino, coordinatore degli studi per il piano, già impegnato nel Comitato scientifico del Ppr sardo (il primo post Codice) e, poco dopo, in quello per il Ppr pugliese. Gambino propose di individuare e disciplinare le componenti strutturanti e caratterizzanti del paesaggio distribuite sull'intera regione e di far valere le



La carta dei Caratteri territoriali e paesaggistici nel Ppr 1997, a confronto con la carta dei Beni e componenti del Ppr 2009.

L'arricchimento sul piano conoscitivo è notevole e si riflette, in termini banalmente quantitativi, nella legenda che passa da sedici a più di sessanta voci.



La Rete di connessione paesaggistica del Ppr Piemonte comprende aspetti ecologici, storico culturali e fruitivi.

loro norme anche per i beni interessati, ossia appartenenti alla stessa categoria concettuale, o in cui ricadano le componenti stesse. All'interno di un'area tutelata per legge, ad esempio, varranno le norme per le componenti in essa presenti: percorsi panoramici, nuclei alpini, elementi di interesse geomorfologico, e così via. In alcuni casi, il bene coinciderà totalmente con una componente (ad esempio, un belvedere).

Questa impostazione, insieme agli ambiti di paesaggio, avrebbe dovuto contribuire a superare le note rigidità e aporie legate ai perimetri dei beni. Infatti, l'unica differenza tra un belvedere decretato ed uno riconosciuto dal piano potrebbe essere, al limite, la procedura autorizzativa, ma non l'indirizzo normativo. La fiducia in questa impostazione si è rivelata illusoria. Da un lato, usare le stesse norme per componenti ordinarie e componenti oggetto di tutela è probabilmente tra le cause di un approccio regolativo che evita le prescrizioni (solo 6 casi, su 64 articoli relativi alle componenti). Non c'è da stupirsi che il MiBAC abbia chiesto e ottenuto un trattamento più

specifico dei beni (approfondimento che, occorre dire, nel 2009 fu sacrificato al desiderio di chiudere gli studi ed arrivare all'adozione). D'altro lato, è evidente che lo Stato è tornato ad un atteggiamento centralista, a riaffermare la centralità della tutela come funziona primaria dei piani paesaggistici.

### La progettualità

Quest'ultimo punto non può essere liquidato solo come espressione di neo-centralismo e neo-conservatorismo dell'apparato statale (peraltro, in piena crisi di identità, con il ritorno al concetto di "belle arti" e l'accorpamento in un'unica Soprintendenza di tutte le materie, dalle belle arti, appunto, al paesaggio. Certo non un aiuto a far crescere le competenze nel nostro settore e le forze dedicate ai tavoli di copianificazione...). Infatti, l'istanza socialmente avvertibile di tutela continua da più di un secolo a motivare l'azione pubblica, mentre la pianificazione del paesaggio, intesa come "azioni fortemente lungimiranti, volte alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione di paesaggi" (secondo la definizione della

CEP) non ha ancora trovato una formula efficace nel quadro italiano.

Il Ppr Piemonte ha tentato un approccio propositivo, non solo individuando alcuni progetti strategici e disegnando una "Rete di connessione paesaggistica" (inedito disegno, a scala regionale, di rete multifunzionale che comprende aspetti ambientali, storico culturali e fruitivi), ma soprattutto cercando un collegamento con la programmazione regionale. Infatti, il quadro strategico è stato elaborato congiuntamente con quello del Ptr (quanto poi sia stato utilizzato nella programmazione regionale è altra questione, che attiene molto alle vicissitudini politiche piemontesi). Uno dei progetti più definiti del Ppr è il progetto "Corona Verde" (relativo al miglioramento ambientale e paesaggistico dell'area metropolitana torinese), oggetto di importanti fondi strutturali (Por-FESR, 13 M nell'ultimo settennio).

Poco prima di approvare il Ppr, la Regione si è anche dotata di una legge di finanziamento per "Progetti per la qualità paesaggistica" (Lr 14/2008), in modo da incentivare un atteggiamento

mento attivo da parte della amministrazioni locali (inutile soffermarsi sull'entità e continuità del finanziamento, nell'attuale periodo di crisi).

### L'attuazione

In conclusione, il caso della Regione Piemonte è quello di un convinto tentativo di applicare i principi della CEP, superare la stagione dei piani dei vincoli, suscitare un atteggiamento attivo e consapevole verso i valori e le risorse del paesaggio e una loro condivisione ai diversi livelli territoriali (Cassatella 2010). Impostazione che gli è valsa l'attenzione della comunità scientifica (è tra i due esempi presi a modello nel recente manuale "Governo del territorio e pianificazione spaziale", Perrone e Paba 2013) e professionale (non sono rari gli echi in piani di poco successivi – o anche precedenti nell'iter amministrativo).

All'interno del Ppr, la parte dedicata agli ambiti di paesaggio dovrebbe essere lo strumento più rispondente ad esprimere la visione. Qui le numerose componenti trovano una lettura d'insieme, in un'interpretazione di tipo strutturale (Gambino 2005), connessa ad obiettivi di qualità, strategie e indirizzi. Indirizzi, appunto, che aspettano un recepimento ed un'attuazione a livello locale. E qui ci si divide, tra chi deplora il modello a cascata (Peano, 2010), che allontana indefinitamente l'attuazione del piano paesaggistico, e chi crede che, in ogni caso, il piano abbia un valore strategico in sé.

A dimostrazione del fatto che il piano sta già "agendo", indipendentemente dalla sua vigenza, c'è in particolare l'uso del quadro conoscitivo (straordinariamente ricco rispetto al Ptr a valenza paesistica precedente, il Ptr 1997) e delle schede d'ambito nell'estensione dei piani locali, nelle procedure valutative e autorizzative (in particolare da parte delle Commissioni per le procedure di verifica della compatibilità paesaggistica degli interventi), nelle più recenti dichiarazioni di notevole interesse pubblico di beni ed aree.

Il Ppr introduce anche temi e interpretazioni innovativi, ad esempio riguardo ai sistemi storico territoriali (interpretati con attenzione agli aspetti relazionali, quando invece è comune vedere l'assetto storico culturale ridotto ad un inventario pulviscolare di beni), o all'assetto scenico-percettivo, che, a differenza di altri piani, non è fatto di richiami retorici ma di concreto riscontro cartografico e disciplina

(Regione e MiBAC vi hanno dedicato anche un approfondimento ulteriore, tramite "Linee guida per l'analisi, la tutela e la valorizzazione del paesaggio scenico-percettivo", 2013, per favorire la precisazione a scala sub regionale). Ma chi attua i "contenuti propositivi" (art 143 del Codice), se la stessa Regione non utilizza gli ambiti di paesaggio come riferimento nelle sue deliberazioni o i riconoscimenti di valore nelle politiche di settore (ad esempio, le "aree di rilevanza paesaggistica e agronomica" sono del tutto ignote al Psr)?

In conclusione, se alcuni segnali indicano che il Ppr sta già agendo in funzione argomentativa e, più debolmente, strategica, è anche vero che ciò accade presso le amministrazioni e i soggetti "di buona volontà", già sensibili e desiderosi di trovare nel livello regionale un appoggio. È poco saggio pensare che questo possa sostituire la funzione regolatrice, pur con tutti i limiti che essa ha, quando applicata al paesaggio. La tutela resta l'aspetto distintivo della pianificazione paesaggistica rispetto ad altre forme di pianificazione, quello che ne giustifica il carattere prevalente, incardinato nei principi costituzionali. Individuare il "contenuto prescrittivo", lavorando a scala regionale, e saperlo esprimere è una questione che, evidentemente, merita ancora esercizio da parte della disciplina urbanistica.

### Riferimenti bibliografici

- Cassatella C. (2010) "Il Piemonte: dalla tradizione dei "beni culturali e ambientali" al paesaggio", in *Ri-vista. Ricerche per la progettazione del paesaggio*, Vol. 13, pp. 9-15.
- Gambino R. (2005), "Le sintesi interpretative", in Cassatella C., Gambino R. a cura di, *Il territorio: conoscenza e rappresentazione*, Celid, Torino, pp. 89-95.
- Peano A. (2010), "Fare paesaggio", in *Ri-vista. Ricerche per la progettazione del paesaggio*, Vol. 13, pp. 3-7.
- Peano A. (2011), "Paesaggi, il piano e la loro cura", in Properzi P. (a cura di), *Rapporto dal Territorio 2010*, INU Edizioni, Roma.
- Perrone C., Paba G. (2013), "I piani per l'ambiente e il paesaggio", in Gaeta L., Janin Rivolin U., Mazza L., *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, Città Studi Edizioni – Utet, Torino, pp. 473-503.

Mauro Pascoli

## La pianificazione territoriale e paesaggistica nel Friuli Venezia Giulia

Le vicende della pianificazione territoriale della Regione FVG risultano di difficile comprensione se non si tiene conto di due aspetti: il suo status di regione autonoma e, nell'ambito della sua specialità, la competenza primaria in materia di urbanistica.

Questa situazione particolare ha permesso al FVG di muoversi in autonomia nel campo della pianificazione territoriale, al punto da dotarsi già nel 1968 di una propria Legge urbanistica e di approvare nel 1978, prima Regione in Italia, un Piano Urbanistico Regionale.

Questi riferimenti così lontani nel tempo non paiano nostalgici, dal momento che rivestono ancora contenuti di attualità.

Nel 1991, in considerazione del lasso di tempo intercorso dalla prima legge urbanistica regionale, dall'evoluzione della materia e, non ultimo, dall'accavallarsi di nuove leggi e regolamenti trasversali, la Regione ha ritenuto opportuno emanare un Testo unico della materia urbanistica ed edilizia (Lr 51/91).

Nel nuovo testo veniva previsto anche un nuovo assetto della pianificazione territoriale regionale (Ptrg), dando quindi l'impulso a modificare il vecchio strumento del 1978.

Ma a questo punto si è interrotta la buona tradizione che fino a quel momento aveva contraddistinto l'azione regionale in campo urbanistico.

Infatti il nuovo strumento, pur completato nella sua formazione, non è stato adottato e da quel momento si sono susseguiti diversi tentativi per dotare la Regione di un nuovo Piano territoriale, tutti non portati a termine. Al punto che ancor oggi vige il Piano urbanistico regionale del 1978.

Anche la legge urbanistica, per parte sua, ha vissuto varie vicissitudini, rimanendo alla fine per gran parte ancorata all'impianto del 1991.

All'interno di questo quadro sostanzialmente statico, vi sono stati diversi passaggi e momen-

ti di snodo, che meritano di essere rivisitati.

Va detto, in premessa, che nella politica regionale si è venuta via via affermando una interpretazione sui generis dello *spoils system*: non solo applicato ai quadri dirigenziali, ma anche alle scelte politiche delle amministrazioni precedenti. In buona sostanza, le leggi ed i piani (a volte anche quelli che avevano concluso il proprio iter) lasciati in eredità alla successiva Amministrazione, sono stati spesso da questa disattesi od abrogati, per proporre di nuovi con diversi approcci e finalità.

Se si considera che, appunto dagli anni '90, si sono succeduti in Regione numerosi cambi di maggioranza, ne deriva che vi è stata una considerevole sequenza di tentativi di riforma del sistema di pianificazione (leggi e strumenti), tutti però rimasti inefficaci.

È a questi tentativi che val la pena di attingere per seguire l'evoluzione disciplinare che comunque si è sviluppata e che, pur con il distinguo iniziale sulla sua specialità, è stata condizionata anche nel FVG dalla scala nazionale, a partire appunto dalla modifica del titolo V della Costituzione e dal Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Brevemente.

Nel 2003, sull'onda delle esperienze innovative che si stavano sviluppando in Italia (una per tutte quella di Torino internazionale), viene elaborato un Piano Territoriale Regionale Strategico (PTRS), con il quale la Regione, "... sulla base del quadro conoscitivo dell'assetto e dell'articolazione del territorio, individua le linee strategiche per attuare le proprie politiche territoriali ed indica gli ambiti di riferimento che necessitano di azioni integrate. Esso si fonda su una visione di sviluppo condivisa dai diversi soggetti della pianificazione ed utilizza procedure che prevedono forme di confronto, consultazione e cooperazione". Gli ambiti che necessitano di azioni integrate sono sviluppati dalla Regione attraverso spe-

cifici Progetti di Territorio. Fa parte del PTRS anche un corposo dossier riferito al tema paesaggistico, che si rifà alla Carta europea del paesaggio. Il Piano non riesce ad essere adottato prima della conclusione della legislatura. Come pure non vede la luce una legge in grado di supportarne giuridicamente l'attuazione.

La maggioranza che si insedia nella successiva legislatura non dà seguito al progetto messo in cantiere dalla precedente, ma elabora una nuova strategia che prevede innanzitutto la riforma della legge urbanistica del 1991. Questa introduce notevoli novità: la duplicazione del Prg in piano strutturale e piano operativo, la pianificazione sovracomunale, la perequazione urbanistica e la compensazione territoriale, la previsione di un nuovo Piano territoriale regionale (Ptr) con valenza paesaggistica. La legge viene approvata (Lr 5/2007) e contemporaneamente si conclude la formazione del nuovo Ptr, che però, dopo la sua adozione e la fase delle osservazioni/opposizioni, non riesce ad essere approvato prima della conclusione della legislatura. Ma gran parte dell'efficacia della legge di riforma appena approvata, è legata all'entrata in vigore del Ptr.

Nella nuova legislatura, il cambio di maggioranza provoca l'abrogazione del Ptr adottato, pur con il mantenimento della legge urbanistica, che risulta però limitata nella sua efficacia. La nuova Amministrazione si orienta infatti verso la formazione di un nuovo Piano territoriale, denominato Piano di governo del territorio (Pgt), introducendo apposite modifiche di legge per sostenerne l'approvazione. L'obiettivo centrale del Pgt è quello di affrontare la pianificazione ad una scala diversa dalle precedenti, introducendo un nuovo soggetto: l'"area vasta" ("Sistema territoriale locale" nella dizione utilizzata dal piano). Questo richiede un cambio strutturale dei ruoli e dei rapporti tra Regione ed enti territoriali, che vanno sistemati in una legge di riforma che ne permetta la piena realizzazione. Al Pgt non si ritiene invece di attribuire il valore di Piano paesaggistico ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Nel 2013, negli ultimi giorni utili della legislatura, il Pgt viene approvato, ma non la legge di riforma del sistema di pianificazione territoriale.

Venendo ai nostri giorni, l'attuale, rinnovata maggioranza al governo della Regione ha ritenuto che i contenuti del Pgt non fossero sufficientemente "maturi" per governare il territorio regionale e ne ha posticipato l'entrata in

vigore “il dodicesimo mese a decorrere dalla data di pubblicazione del decreto di approvazione sul Bollettino Ufficiale della Regione del Piano paesaggistico regionale”. La novità nel programma della nuova legislatura è infatti quella di investire gli sforzi nella predisposizione di un Piano paesaggistico, nel quale dovrebbero essere anche contenuti gli elementi di gestione del territorio, adeguati ad integrare il Pgt lasciato per ora in stand by. Va detto che la Regione FVG non si è finora dotata di un Piano paesaggistico, per cui l’iniziativa della nuova Giunta ha un carattere di assoluta novità, che però sposta inevitabilmente l’attenzione dalla necessità di riformare il sistema di pianificazione regionale: per ora rimangono quindi in vigore il Piano urbanistico regionale del 1978 e, per il livello comunale, l’impianto della legge urbanistica del 1991.

Va detto che durante questo lungo lasso di tempo, pur con il susseguirsi delle vicende qui sopra descritte, la pianificazione a scala comunale ha continuato la sua attività, centrata prevalentemente su varianti “di necessità” (se si escludono i nuovi PRGC di Udine e di Trieste e alcuni altri casi), caratterizzata comunque da un livello dignitoso, ma anche da un progressivo impoverimento di contenuti disciplinari e di progettualità di un certo respiro.

A scala regionale, pur con l’impasse dell’azione legislativa e progettuale descritta, nel corso degli ultimi venti anni vi è stata comunque una significativa attività di elaborazione disciplinare, a suo modo dinamica, che ha prodotto quadri conoscitivi via via più completi ed evoluti, che ha esplorato ipotesi diverse di approccio alle problematiche territoriali. D’altra parte però, come abbiamo visto, tutta questa attività non è sfociata in una concreta operatività, non riuscendo a verificare nei fatti le ipotesi che via via venivano messe in campo. Merita alcune ulteriori considerazioni la fase attuale e le scelte che l’Amministrazione regionale sta ponendo in essere.

L’attenzione, come detto, è prevalentemente orientata all’elaborazione di un Piano paesaggistico, che dovrebbe alla fine, come sopra accennato, ridefinire ed orientare anche il quadro di riferimento della pianificazione territoriale regionale.

Lungo questo percorso, che presuppone un intenso e non facile confronto con la Soprintendenza, la Regione FVG ha già fatto dei passi significativi:

- la stipula di un protocollo d’intesa tra Regione e Ministero (art.143, comma 3 del Codice) per l’elaborazione congiunta del Piano paesaggistico;
- il disciplinare attuativo del protocollo che regola i contenuti tecnici, le modalità operative e il crono programma di elaborazione del Piano;
- la formazione di un Gruppo di lavoro per la stesura del Piano;
- la facoltà di stabilire rapporti di collaborazione con gli enti locali interessati, su motivata richiesta degli stessi, al fine di promuovere sinergie per l’elaborazione degli aspetti conoscitivi del territorio.

L’Inu del FVG, a proposito degli obiettivi e delle azioni dell’attuale Amministrazione regionale, ha salutato con favore la volontà di dotare la Regione di un Piano paesaggistico, ma ha anche posto l’accento sulla necessità di prendere in considerazione la riforma del sistema regionale di pianificazione territoriale e la definizione di un Piano territoriale, considerando l’obsolescenza del quadro legislativo e strumentale vigenti.

Questo anche alla luce dell’imminente riforma degli Enti locali (anche su questa materia il FVG ha competenza primaria), che sarà fondato su un sistema a due livelli: Regione e Comuni (eliminando quindi le Province), in cui il forte elemento di novità sarà costituito dall’organizzazione territoriale dei Comuni aggregati in Aree vaste, dotate di personalità giuridica e di competenze estese fino al governo del territorio.

Ad avviso dell’Inu regionale questo nuovo modello organizzativo avrà bisogno di essere accompagnato da una adeguata riforma del sistema di pianificazione territoriale.

urbanistica **INFORMAZIONI**  
on-line  
[www.urbinfo.it](http://www.urbinfo.it)

**URBANISTICA**  
semestrale

**152**  
(luglio - dicembre 2013)

urbanistica **INFORMAZIONI**  
bimestrale

**258**  
(novembre - dicembre 2014)

**DOSSIERonline**  
**007**

Sperimentare il progetto insegnamento e ricerca scientifica nelle scuole di architettura

Alessandro Bruni

## La pianificazione territoriale e paesaggistica in Umbria

Il quadro normativo attuale rispetto al quale si sta componendo la strumentazione di pianificazione territoriale e paesaggistica della Regione Umbria è riferito a quanto previsto dalla Lr 13/2009 “Norme per il governo del territorio e la pianificazione per il rilancio dell’economia attraverso la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente”. La legge si configura come l’ultima riforma, in termini cronologici, sul governo del territorio dell’Umbria: una legge che viene emanata successivamente ad una riflessione condotta dalla Regione Umbria a partire dalla emanazione della Convenzione europea sul Paesaggio e alla revisione del Codice dei Beni culturali e del paesaggio del 2004. Una riflessione che ha portato alla revisione generale degli strumenti previsti per la pianificazione territoriale e paesaggistica regionale. In tal senso si ricorda che la legge regionale vigente prima di tale riforma era la Lr 28/95 che prevedeva il sistema della pianificazione regionale basato sul Piano Urbanistico Territoriale regionale (Put), sui Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali (Ptcp) con valenza di piani paesaggistici su delega regionale.

Dalla riforma della Lr 28/95, la Regione Umbria nel 2009 riforma il sistema della pianificazione con Lr 13/2009 superando il livello di pianificazione territoriale regionale, a vantaggio della redazione del Piano Paesaggistico Regionale (Ppr) e il Piano Urbanistico Strategico Territoriale, quale strumento per la programmazione strategica regionale, da coniugare con il Ppr. Con tale riforma le due Province avrebbero dovuto elaborare i propri piani di coordinamento provinciali, non più con valenza esclusiva in materia di paesaggio, ma orientati a concorrere al piano unico regionale per il paesaggio e alla definizione delle strategie di programmazione territoriale coerenti con la cornice programmatica regionale, nonché quali strumenti di coor-

dinamento per la pianificazione comunale anche nelle forme intercomunali. I Comuni, nella visione della legge di riforma, detengono il livello di pianificazione urbanistica strutturale e operativa all’interno dei quali, tra i vari contenuti tradizionali, avrebbero dovuto anch’essi concorrere alla definizione del piano paesaggistico attraverso i propri contenuti riferiti ai paesaggi locali, quali contenuti normativi atti ad informare la pianificazione urbanistica dei contenuti paesaggistici.

Allo stato odierno non è stato concluso l’iter di approvazione del Piano Paesaggistico Regionale e non è stato redatto il Piano Urbanistico Strategico Territoriale e di conseguenza anche le due Province non hanno potuto redigere i loro strumenti di pianificazione e programmazione in linea con il quadro richiamato.

### La pianificazione paesaggistica in Umbria

Allo stato odierno, come già evidenziato, la pianificazione paesaggistica regionale non ha concluso il suo iter di approvazione del Ppr e di seguito se ne ripercorre il percorso della sua formazione intrapreso dalla Amministrazione Regionale che avrebbe dovuto condurre alla approvazione dello stesso.

In seguito alla emanazione della Convenzione Europea del Paesaggio (2000), all’Accordo tra Ministero per i Beni e le Attività Culturali e le regioni (2001) e al nuovo Codice dei beni culturali e del paesaggio (2004), ovvero successivamente alla definizione del nuovo quadro concettuale per l’adeguamento dell’approccio metodologico e operativo delle politiche di tutela e di pianificazione del paesaggio, la Regione Umbria ha avviato una attività di studio e di ricerca volto a definire le linee guida per la verifica e l’adeguamento degli strumenti di pianificazione paesaggistica, vigenti in quel momento, e più in genera-

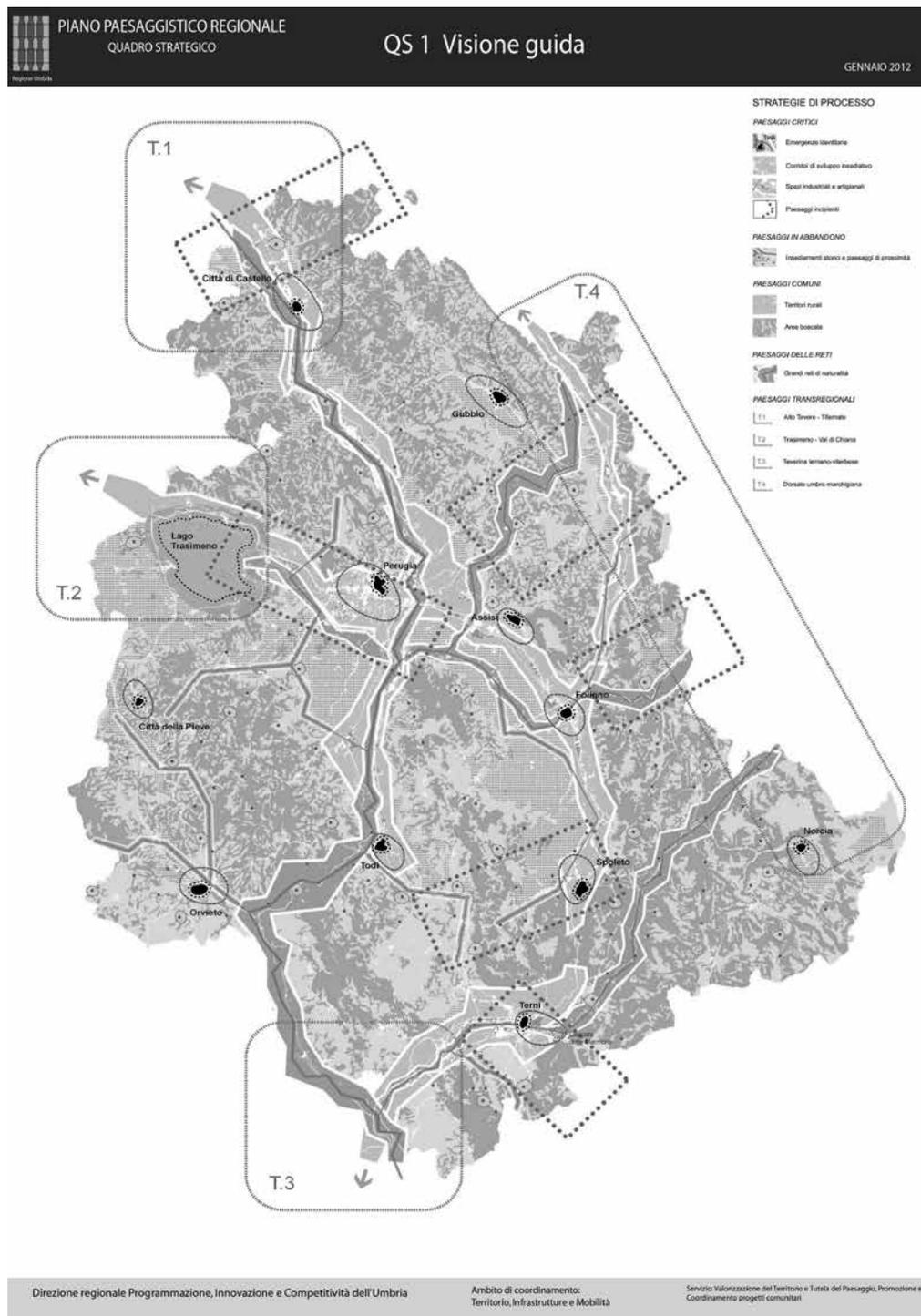
le volto alla gestione del paesaggio ai diversi livelli di governo del territorio. L’attività di ricerca e di studio, avviata tra il 2004 e il 2005, presentata nei suoi risultati disciplinari e tecnici in occasione del convegno internazionale “Paesaggi in prospettiva - Obiettivi di qualità e sviluppo competitivo per la Regione Umbria” tenutosi a Perugia il 24 febbraio del 2006, era strutturata in due fasi che rispettivamente tracciavano un percorso metodologico che teneva conto delle diversità dei contesti paesaggistici locali e dei rischi associati ai processi di trasformazione in atto, conducendo, da una parte, ad una prima ipotesi di definizione dei caratteri identitari del paesaggio umbro e dall’altra alla definizione di indirizzi metodologici su ambiti territoriali locali, anche attraverso il coinvolgimento delle Amministrazioni Comunali interessate. Questa seconda fase è stata avviata sul territorio comunale di Spoleto e lo studio ha condotto ad una sperimentazione articolata rispetto a due approfondimenti: il primo quale Sperimentazione a livello locale del metodo di lettura, valutazione e definizione degli obiettivi per il paesaggio, il secondo come Sperimentazione a livello locale di una possibile disciplina del paesaggio nella pianificazione ordinaria.

Non vi è dubbio che l’attività di sperimentazione e ricerca aveva lo scopo di anticipare e gettare le premesse tecniche e metodologiche per quello che si delineava come percorso di avvio per la redazione del Piano Paesaggistico Regionale disgiunto dalla pianificazione territoriale regionale, rispetto alla quale stava maturando un altro percorso parallelo, molto più orientato verso la definizione di uno strumento di programmazione strategica regionale volto a definire un quadro programmatico di territorializzazione dello sviluppo coerente con il quadro paesaggistico regionale, superando la pianificazione territoriale condotta dalla Regione fino a quel momento mediante il Piano Urbanistico Territoriale. In tal senso si rimanda la descrizione di questo percorso parallelo alla definizione del Piano Paesaggistico Regionale il quale vede la sua prima stesura e avvio mediante la costituzione e dotazione di un ufficio del piano (regionale), pensato come il luogo della concertazione, che costituiva l’elemento cardine del Piano: elemento “obbligato” per legge per quanto attiene l’intesa Stato-Regione, elemento di “scelta strategica” per quanto attiene i rapporti con gli enti lo-

cali. L'ufficio di piano per la formazione del Piano Paesaggistico Regionale fu istituito nel 2008, coordinato da Luciano Tortoioli in qualità di Direttore delle Politiche Territoriali, Ambiente e Infrastrutture della Regione Umbria, diretto dai Dirigenti regionali competenti che si sono succeduti nel tempo, quali Nicola Bernazoli, Endro Martini e Ambra Ciarrapica, affiancato dalla consulenza specialistica generale del Prof. Alberto Clementi e dal Prof. Gianluigi Nigro e supportato da un gruppo tecnico esterno e interno alle amministrazioni regionali e provinciali coinvolte. Le attività di redazione del piano, di concerto con i Ministeri dell'Ambiente e dei Beni culturali e del paesaggio, ha condotto ad una prima pre-adozione del documento di piano da parte della Regione Umbria con Dgr e ad una seconda pre-adozione regionale, sempre con Dgr. Oltre alla costituzione dell'ufficio di piano è stato istituito il Comitato tecnico paritetico previsto dall'art. 5 dell'Intesa siglata il 7 dicembre 2010 tra Regione Umbria, Ministero per i beni e le attività culturali e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che ha accompagnato e validato l'ultima pre-adozione del Volume n. 1 del Ppr (art. 17 comma 1 lett. a), b), c) Lr 13/2009), "Per una maggiore consapevolezza del valore del paesaggio. Conoscenze e convergenze cognitive" contenente:

- il Quadro conoscitivo, composto dal Repertorio delle conoscenze e dall'Atlante dei paesaggi;
- il Quadro strategico, composto dalla Visione guida, ovvero dalle Linee Guida per le strategie tematiche prioritarie e dalle Progettualità programmatiche;
- gli Allegati tematici.

Un elemento di novità che si segnala è costituito dal carattere assunto dal nuovo Piano Paesaggistico Regionale, che, oltre a garantire, secondo quanto previsto dal Codice dei Beni culturali e del paesaggio, le forme della tutela dei Beni paesaggistici, assume anch'esso un ruolo strategico-programmatico, per alcune tematiche, che la Regione ha ritenuto essere strategiche per la qualificazione paesaggistica del territorio regionale. Tale ruolo è rappresentato mediante la *Visione guida*, e cioè una elaborazione di tipo programmatico strategico rivolta alle pianificazioni di settore con particolare riguardo ad alcuni elementi chiave sui quali prefigurare la "visione al futuro del paesaggio umbro".



Piano Paesaggistico Regionale - Quadro Strategico - Visione guida

### La sperimentazione del Disegno Strategico Territoriale

La Regione Umbria in materia di pianificazione territoriale compie un salto in avanti, rispetto al ruolo assunto fino ad ora, a partire dall'esperienza, seppur sperimentale, del *Disegno Strategico Territoriale - Dst*. Si tratta di un documento di carattere strategico programmatico, che abbandona il campo della pianificazione territoriale urbanistica, con l'ottica di coniugare la programmazione economica delle risorse pubbliche e le politiche territoriali. Con il Ppr disgiunto dalla pia-

nificazione territoriale, la Regione Umbria compie una azione di discontinuità con il passato rappresentato dal Piano Urbanistico Territoriale e dai Piani paesaggistici provinciali, azione segnata dall'introduzione del Dst, appena richiamato, che affronta il tema con un approccio radicalmente opposto, rispetto a quanto indicato dal Put. È necessario precisare che la discontinuità con il passato risiede nel ruolo che la Regione Umbria sta assumendo in tema di politiche territoriali. Il Dst si configura come la vera novità, uno strumento di programmazione strategica re-

gionale, che sostituisce il Put. Pertanto non si parla più di pianificazione urbanistica di livello regionale con ricadute normative per il recupero e la riqualificazione e l'assetto territoriale, bensì di programmazione strategica, di politiche urbane, di politiche per l'ambiente e il territorio da coniugare con la programmazione economica delle risorse pubbliche. Questi principi trovano un'affermazione concreta nella Lr 13/2009, una legge che compie un passo in avanti, superando la precedente Lr 28/95<sup>3</sup>, che regolava la pianificazione regionale, provinciale e comunale, riconoscendo alla Regione un ruolo di pianificazione urbanistica territoriale, svolta attraverso il Piano Urbanistico Territoriale (Put), e che, in modo gerarchico, subordinava la pianificazione sott'ordinata, provinciale e comunale. L'attuale legge stabilisce che la pianificazione si articola in due dimensioni:

- nella dimensione strategica e programmatica, fondata sulla definizione di obiettivi, azioni di medio lungo periodo,

in una prospettiva di sviluppo socio economico e territoriale;

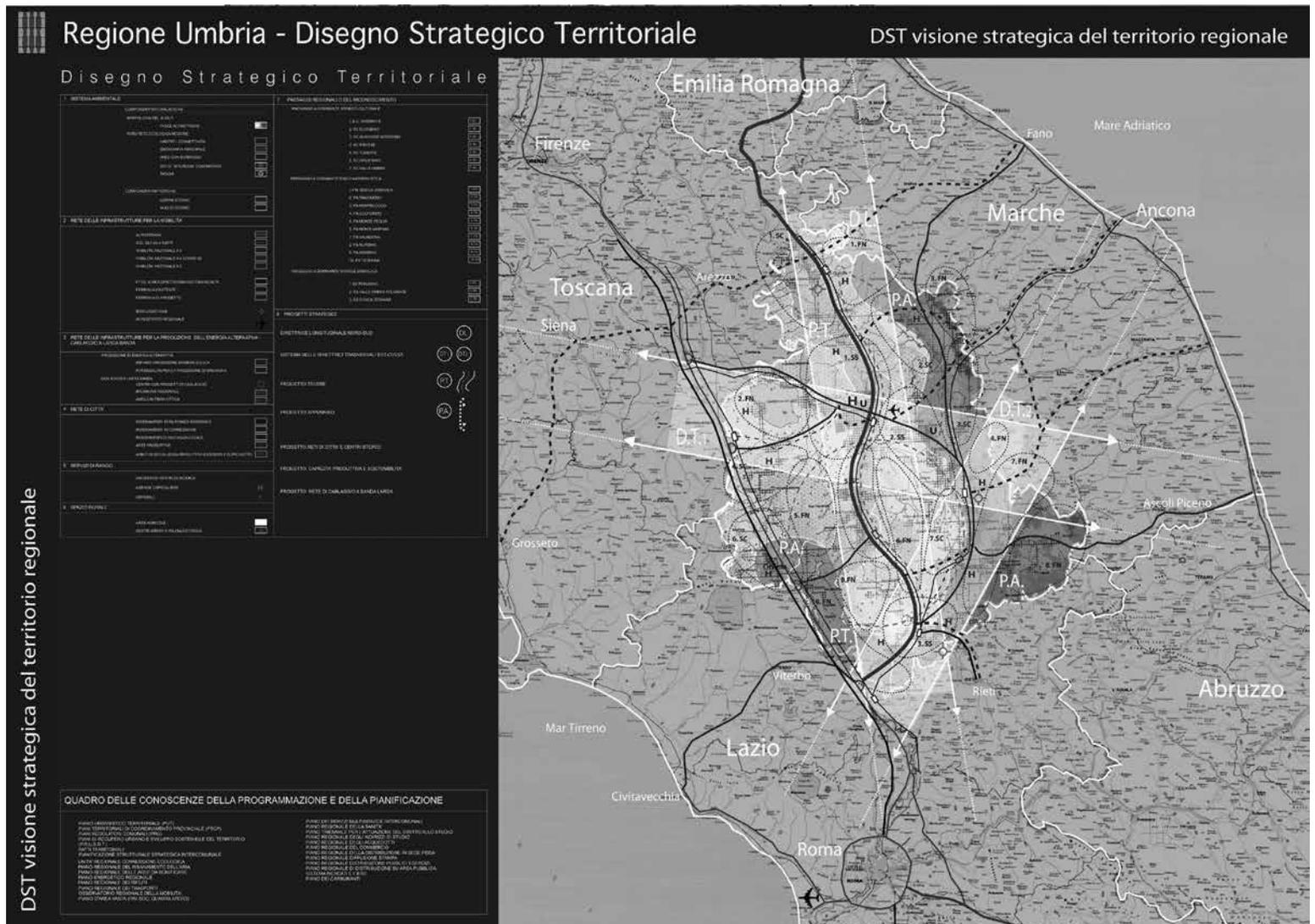
- nella dimensione regolativa, fondata sulla definizione di indirizzi, prescrizioni e modalità d'uso dei suoli.

La Regione assume la dimensione strategico-programmatica attraverso la predisposizione di un *Piano Strategico Regionale*, da costruire a partire dall'esperienza sperimentale del DST<sup>3</sup>.

### Un percorso incompiuto

Il percorso delineato, sia per la pianificazione territoriale che paesaggistica in Umbria, si configura allo stato odierno come un percorso ricco di contenuti e intuizioni innovative, ma come un percorso incompiuto sia per gli aspetti regolativi, di tutela e conservazione, che per gli aspetti legati alla programmazione per lo sviluppo territoriale, che aveva assunto risvolti importanti e innovativi rispetto anche all'attuale dibattito nazionale, ma che non ha trovato una efficace sintesi e attuazione concreta. Alla luce della nuova programmazione

dei fondi comunitari 2014-2020, assistiamo alla definizione di un documento di programmazione, da intendersi quale schema generale di orientamenti come previsto dall'art. 19, comma 4 della Lr 13/2000<sup>4</sup>, che intende definire le priorità regionali da assumere nel prossimo settennio per concorrere al perseguimento degli obiettivi di Europa 2020, nonché alle priorità di sviluppo socio-economico dell'Umbria attraverso l'orientamento delle risorse comunitarie disponibili a livello regionale per il periodo 2014-2020. Un documento che assume la denominazione di Quadro Strategico Regionale 2014-2020. Un documento dove si esplicitano i contenuti dell'approccio integrato dello sviluppo territoriale, attraverso l'interpretazione dell'Agenda urbana europea in Umbria e della strategia nazionale delle Aree interne per l'Umbria, la programmazione strategica regionale da avviare mediante i programmi del fondo europeo di sviluppo regionale, del fondo sociale europeo, del fondo europeo agricolo per lo sviluppo regionale,



dei programmi nazionali e del fondo per lo sviluppo e la coesione. Un documento ricco di contenuti e orientamenti di politiche territoriali e urbane che se avesse trovato una maggiore coerenza e allineamento con gli strumenti di pianificazione e programmazione territoriale e paesaggistica avrebbe certamente costituito un riferimento straordinario per l'intera comunità regionale e un elemento di continuità con il percorso avviato, nonché un momento di sintesi e prima conclusione del percorso intrapreso.

1. Il Dst Approvato con DGR 22/12/2008 n. 1903 è uno strumento di programmazione territoriale coniugato con la programmazione economica, redatto dalla Regione Umbria, in via sperimentale, in occasione della redazione del Quadro Strategico Nazionale. Con la Lr 13/09, la Regione definisce il Piano Urbanistico Strategico Territoriale (Pust), che rappresenterebbe la dimensione strategica della pianificazione e programmazione regionale e che dovrà essere redatto a partire dalla sperimentazione effettuata con il Dst.
2. Si veda a tal proposito A. Bruni, G. Ghigloni (a cura), *La pianificazione d'area vasta in Umbria. Verso la riforma della Lr 28/95*, Atti del Convegno del 2 aprile 2008 – Perugia, Auditorium Confindustria.
3. Cfr. Nota 1.
4. Regione Umbria, Lr 28 Febbraio 2000, n. 13, "Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell'ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione dell'Umbria", Art. 19 "Procedimento di formazione dei programmi di intervento strutturale regionale dell'Unione Europea", comma 4. "La Giunta regionale, preliminarmente alla elaborazione degli atti da presentare per il negoziato con il Governo e la Commissione europea, adotta uno schema generale di orientamenti di programma da sottoporre all'esame del tavolo di concertazione economico-sociale istituito ai sensi dell' articolo 5, e all'esame del Consiglio delle autonomie locali. La Giunta regionale presenta lo schema generale di orientamenti di programma al Consiglio regionale allegando i pareri e i documenti che scaturiscono dalla concertazione. Il Consiglio regionale approva, ai fini del negoziato, una risoluzione in cui, in coerenza con il PRS, vengono delineati gli indirizzi fondamentali e le priorità. Gli orientamenti generali della Commissione europea e del Governo costituiscono, in ordine ai contenuti dello schema generale di orientamenti e dei relativi programmi strutturali, il quadro di riferimento per il confronto delle coerenze strategiche fra priorità regionali e indirizzi generali dell'Unione Europea.

## Pierluigi Properzi, Donato Di Ludovico, Luana Di Lodovico Valori e rischi nel nuovo piano paesaggistico in Abruzzo

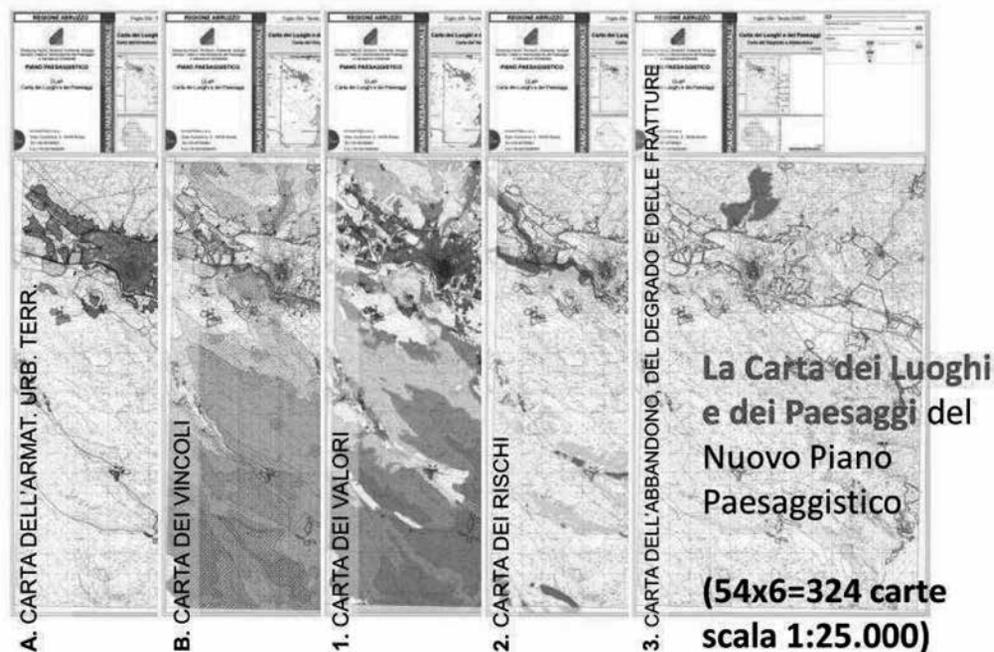
Le Regioni hanno affrontato i nuovi Piani Paesaggistici secondo modelli e modalità nuovi, in taluni casi, e consolidati in molti altri. Dal punto di vista formale, si tratta spesso di strumenti specifici (Piemonte, Emilia Romagna, Umbria, Abruzzo, Lazio, Puglia, Sardegna), in alcuni casi di strumenti integrati in Piani o Quadri territoriali con valenza paesistica (Veneto, Lombardia, Toscana, Calabria). La struttura del nuovo Piano Paesaggistico della Regione Abruzzo, fermo alla fase di preadozione, deriva dall'intenzione di risolvere una obiettiva difficoltà insita nel Codice Urbani tra l'analiticità ricognitiva richiesta (individuazione della integrità e della rilevanza dei beni individuati), l'estensività degli obiettivi (intero territorio regionale – qualità dei paesaggi) ed una organicità, implicita in una interpretazione alta del governo del territorio regionale, nella quale ricomporre i temi del paesaggio e dell'ambiente così come essa è fornita dall'Atlante dei Paesaggi, da tradurre in azioni di tutela-indirizzi, misure e prescrizioni.

Questa duplice intenzionalità ha comportato una articolazione del Piano in Quadri conoscitivi (Carta dei Luoghi e dei Paesaggi / Regole) e in Azioni di Conservazione – Trasformazione sostenibile – Riqualficazione / Strategie. Tali azioni si esplicitano attraverso la loro integrazione nella definizione di obiettivi di qualità dei diversi paesaggi e nelle individuazione di Progetti di Paesaggio nel contesto degli obiettivi strategici a carattere regionale (Progetti Strategici di Paesaggio). Questa struttura del piano ha inoltre consentito di raccordare, attraverso un processo concettuale unitario, la "valutazione" sia delle micro (di carattere locale) che delle macrotrasformazioni (di carattere territoriale) e di ricondurre ad una responsabilità unitaria, ma nel contempo basata sulla condivisione da parte dei contesti locali, il governo del ter-

ritorio e del paesaggio-ambiente.

Il nuovo Piano Paesaggistico della Regione Abruzzo, basa la sua struttura ricognitiva sulla cosiddetta "Carta dei Luoghi e dei Paesaggi" (CLeP). Essa rappresenta da un lato la sintesi condivisa della conoscenza istituzionale, identitaria e intenzionale, ruolo proprio dei Quadri Conoscitivi, ma assume anche il ruolo di report per la Valutazione interscalare (Verifica "preliminare" di Compatibilità Ambientale) di tutti i Piani, Progetti e Strategie che interessano il territorio, e la base per l'implementazione di indicatori per la VAS.

La CLeP riconosce Valori e Rischi del territorio, dell'ambiente e del paesaggio, e supera la dimensione puramente giustificativa che hanno le analisi del Piano, ponendosi sia come Sistema articolato delle Conoscenze, cioè interno al Piano medesimo, e sia come strumento di garanzia delle trasformazioni territoriali, cioè esterno al Piano. Alla sua formazione hanno partecipato tutti i soggetti coinvolti ai diversi livelli ed a diverso titolo, attraverso momenti di partecipazione e concertazione, la sua natura è dinamica poiché implementabile in continuo, ed è quindi adatta ad essere posta come base ordinaria per gli atti di valutazione e verifica di Piani, sia per l'espletamento degli obiettivi specifici del piano: Tutela e Valorizzazione. Oltre ai Valori ed i Rischi, la CLeP riconosce anche le situazioni di degrado e di abbandono del territorio, i vincoli ope legis, la cosiddetta armatura urbana e territoriale che descrive, attraverso un'analisi urbanistica dei suoli, le parti di territorio urbanizzate e le previsioni di urbanizzazione secondo le categorie generali del mosaico dei Piani Regolatori Generali. La CLeP mette quindi in evidenza i Valori dello spazio regionale, intesi come naturalistici, ambientali, paesaggistici e storico-artistici ed archeologici, e li coniuga con i Rischi, di



La Carta dei Luoghi e dei Paesaggi nel nuovo Piano Paesaggistico della Regione Abruzzo

carattere idrogeologico, idraulico e sismico facendo emergere tutte quelle situazioni di conflittualità ambientale e di vulnerabilità insediativa su cui sono chiamati ad intervenire le politiche urbane e territoriali, la pianificazione e la progettazione urbanistica.

### Il Restauro del territorio ed i Rischi idrogeologici, idraulici e sismici

Alla luce degli ultimi eventi calamitosi che si sono abbattuti sul nostro Paese si è riaperto il dibattito urbanistico, oltre che politico e pubblico, attorno al vuoto normativo nazionale e regionale in materia di mitigazione dei rischi naturali (idrogeologico, sismico, frane, valanghe, etc). A livello nazionale ci si muove, come “buona pratica vuole”, prima per via straordinaria (vedi Unità di Missione per la sicurezza del territorio e depurazione) in attesa che venga emanata successivamente (la media italiana è di 15 anni/Legge), una normativa nazionale sulla prevenzione e mitigazione dei rischi.

Ad oggi concretamente quello che si è fatto in termini di prevenzione del rischio, soprattutto sismico, è stato ottenuto con il sostegno economico della Protezione civile per ciò che concerne le indagini di microzonazione sismica e le analisi della Condizione Limite per l’Emergenza (CLE) che hanno permesso di mappare il territorio italiano con l’obiettivo di salvaguardia degli elementi essenziali per la protezione civile.

Una linea di intervento a livello regionale è

che nella programmazione e nella pianificazione siano ricompresi obiettivi di tutela e sicurezza attribuendo agli strumenti urbanistici ordinari proprio la finalità di mitigazione e prevenzione dei rischi e dalla calamità. Tra gli esempi virtuosi abbiamo Regioni come la Basilicata (Lr 23/1999 ss.mm.ii.), la Calabria (Lr 19/2002 ss.mm.ii.), la Campania, (Lr 16/2004 ss.mm.ii.), l’Emilia – Romagna (Lr 20/2000 ss.mm.ii.), la Lombardia (Lr 12/2005 ss.mm.ii.), il Piemonte (Lr 17/2013), la Valle d’Aosta (Lr 13/1998 ss.mm.ii.), la Toscana (Lr 65/2014), l’Umbria (Lr 11/2005 ss.mm.ii.), il Veneto (Lr 11/2004 ss.mm.ii.) e la Provincia Autonoma di Trento (L.P. 1/2008). Tutte queste leggi hanno come stesso punto di partenza la conoscenza dettagliata del territorio attraverso dei Quadri Conoscitivi Condivisi (SIT, Carta regionale dei Suoli, Carta dei Luoghi e dei Paesaggi, etc) che permettono di valutare ex-ante lo “stato” del territorio in termini di rischio, pericolosità e vulnerabilità. In particolare sono da prendere a modello di riferimento:

- la Carta della Pericolosità della Provincia di Trento (art. 14 L.P. 1/2008) che combinando le indagini di base e locale di esposizione e vulnerabilità riescono a tirar fuori un’analisi dettagliata del rischio (il limite è che può essere applicato solo ai rischi di origine naturale e non antropica);
- il Quadro Conoscitivo dei Rischi e della Vulnerabilità previsto dal Piano di Ter-

ritoriale di Coordinamento Provinciale della Legge regionale della Calabria (L. 19/2002, art. 18, comma 6);

- lo Statuto del Territorio della Regione Toscana (Lr 65/2014 art. 6);
- la Carta dei Luoghi e dei Paesaggi (Disegno di legge del Governo del territorio della Regione Abruzzo approvata con delibera GR 380/C del 2009).

Tuttavia però ad oggi la maggior parte delle leggi regionali non sono in grado garantire che la pianificazione di dettaglio comunale o intercomunale (strutturale ed operativa) si occupi, effettivamente, di misure di prevenzione e mitigazione del rischio agendo prioritariamente sulle zone a rischio, così come individuate nei quadri conoscitivi, per garantire un grado elevato di sicurezza territoriale.

Un passo in avanti in questa direzione è stato fatto dalla recente Regione Toscana che con la nuova Legge Urbanistica approvata il 10 novembre scorso (Lr 65/2014) che all’art. 104 introduce uno “Specifico regolamento sulla Pericolosità idrogeologica e sismica e misure di mitigazione dei rischi”. Tale regolamento impone che in sede di formazione di piani attuativi ed operativi (e delle loro varianti) devono essere previste le modalità di attuazione delle misure di mitigazione dei rischi (con individuazione da parte di tecnici abilitati di possibili scenari di rischio) in rapporto alle trasformazioni previste nei piani stessi. A questo si aggiunge un fatto sostanziale: il Piano di Protezione Civile Comunale diventa parte integrante del Piano Operativo ed attuativo. Questo piano oltre ad essere aggiornabile in maniera speditiva in caso di evento calamitoso, costituisce altresì variante automatica del Piano Operativo.

In Abruzzo invece siamo fermi ad una legge urbanistica di trent’anni fa: la Legge 18/83 (aggiornata ed integrata con varie Leggi regionali quali L170/95, Lr 89/98, Lr 11/99, Lr 26/2000 e Lr 5/2001). Esiste un Disegno di Legge sul Governo del Territorio fermo in Regione dal 2009 (anche se approvato con G.R. 380/C del 21.07.2009). Una proposta per alcuni versi innovativa ed anticipatrice (ricordiamo che la prima stesura è del 2006) di quanto fatto oggi in altre Regioni italiane tra cui la Toscana. Tale disegno, oltre ad introdurre all’art. 8 la Carta dei Luoghi e dei Paesaggi (quadro conoscitivo del territorio abruzzese in cui sono ricompresi ed analizzati anche gli areali di rischio, frattura, degrado, etc) in-

troduce la necessità della redazione di quadri conoscitivi locali dei comuni (art.8 comma 5) e l'introduzione nella Pianificazione Strategica (art.13) di scenari di sviluppo che tengano conto di regimi d'intervento che riguardano, in particolare, anche azioni di Restauro del territorio. Questi contenuti relativi alla tutela e prevenzione del suolo e dei rischi dev'essere contenuta nei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (art. 26 comma 6 lettera a) e nei Piani Regolatori Generali (art.28) definendo criteri e norme da seguire per la riduzione dei rischi (Regimi Urbanistici), individuando le zone in cui è necessario approfondire a livello locale indagini e studi e individuando le aree da destinare alla protezione civile. Nonostante la lungimiranza di questa legge ad oggi, anche alla luce di quanto accaduto dopo il sisma del 6 aprile 2009, delle recenti alluvioni della costa abruzzese, ancora non si ha nessuna notizia certa sulla sua possibile approvazione da parte del Consiglio Regionale.

## LA POSIZIONE DELL'INU Abruzzo e Molise

- Accelerare il processo di approvazione del nuovo Piano Paesaggistico sia attraverso la definizione dell'Accordo con il MIBAC e sia definendo nella nuova Legge regionale di governo del territorio di cui al paragrafo 9 l'iter di approvazione del Piano da parte dei Comuni;
- Procedere al recepimento della Carta dei Luoghi e dei Paesaggi (già adottata con DGR) ed alla sua utilizzazione nella redazione degli strumenti urbanistici con specifico riferimento al Restauro del territorio ed alla prevenzione dei Rischi.

Giuseppe Guida

## Il fervore pianificatorio della Campania

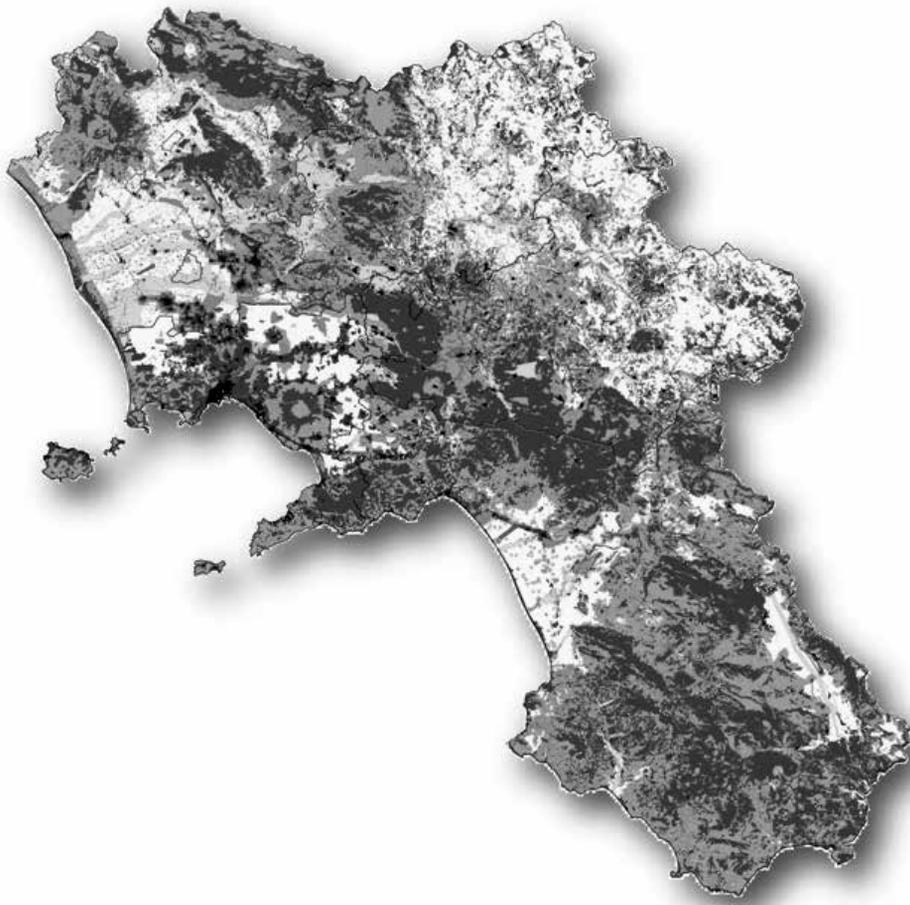
Il "fervore pianificatorio" regionale, come correttamente è stato definito, che ha caratterizzato il primo decennio del nuovo secolo, ha visto la Campania riordinare profondamente il proprio sistema normativo urbanistico e di governo del territorio. Si tratta di un insieme di azioni favorite da un'omogeneità politico-amministrativa<sup>1</sup> e incanalatesi, come per le altre regioni, nel solco tracciato dalla modifica del Titolo V della Costituzione e dal Codice dei beni culturali e del paesaggio nelle sue diverse, e non sempre omogenee, stesure.

I fulcri di questo nuovo "sistema di pianificazione" sono due: la legge regionale n. 16 del 2004 "Norme sul Governo del Territorio", che sostituiva la precedente legge regionale n. 14 del 1982 (ma, paradossalmente, non abolendola del tutto), e il Piano Territoriale Regionale approvato con la legge regionale n. 13 del 2008.

Si è trattato, è bene chiarirlo, di una rivoluzione incompiuta, fatta di contraddizioni tra questi atti e che ha determinato una generale incertezza, imprecisione e genericità del sistema di regole, mai del tutto assestato e che ancora oggi influenza negativamente l'azione urbanistica, in particolare quella comunale, nella regione<sup>2</sup>.

Il Piano Territoriale Regionale, coordinato nella sua fase preliminare da Attilio Belli, si è collocato, come tra l'altro prevedeva proprio la l.r. n. 16/2004, in una dimensione fortemente strategico-processuale, con l'intento prioritario di promuovere ed accompagnare le azioni e i progetti locali. Per il Ptr il carattere strategico va inteso: «come ricerca di generazione di immagini di cambiamento, piuttosto che come definizioni regolative del territorio; di campi progettuali piuttosto che come insieme di obiettivi; di indirizzi per l'individuazione di opportunità utili alla strutturazione di reti tra attori

istituzionali e non, piuttosto che come tavoli strutturati di rappresentanza di interessi» (Regione Campania, 2008). Al fine di attivare una pianificazione d'area vasta concertata con le Province e dalla forte componente paesaggistico-ambientale, il Ptr si basa su 5 "Quadri Territoriali di Riferimento". Anche in questo senso, il Ptr della Campania rinuncia definitivamente ad essere un insieme di regole conformative, riducendo di molto gli aspetti prescrittivi e vincolistici (Guida, 2011). Tuttavia, nel suo porsi, in sostanza, come un piano di mero inquadramento, d'indirizzo e di promozione di azioni "integrate", il Ptr, a circa sei anni dalla sua approvazione, si è lentamente trasformato in una raccolta di buone intenzioni, cui corrispondono semplicistici scenari "preferiti" e troppo vaghe visioni, scaturite da un apparato analitico, al contrario, molto dettagliato e capace di restituire i caratteri del territorio regionale. Tra queste analisi, le allegate Linee Guida per il paesaggio rappresentano il tentativo di "vestire" il piano da un punto di vista ambientale e paesaggistico, fornendo un utile supporto per i successivi livelli di pianificazione. Attraverso le Linee guida per il paesaggio, il Ptr ha inteso definire, quindi, un quadro di riferimento unitario della pianificazione paesaggistica regionale, in attuazione dell'articolo 144 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, dando criteri ed indirizzi di tutela, valorizzazione, salvaguardia e gestione del paesaggio per la pianificazione provinciale e comunale, finalizzati alla tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio, come tra l'altro indicato all'art. 2 della legge regionale 16/04. In questo senso, le Linee guida per il paesaggio dovevano costituire una sorta di "preliminare" del nuovo Piano Paesaggistico Regionale, che doveva fare seguito all'approvazione dei Ptr e che invece, nonostante gli annunci, i di-



La carta del mosaico del Ptcp della Campania (fonte di Gennaro, Di Lorenzo, 2014)

segni di legge e diverse “conferenze di pianificazione” preparatorie, ad oggi non risulta né approvato, né redatto nei suoi elaborati fondamentali, facendo fallire i tentativi dell’integrazione tra pianificazione territoriale regionale e pianificazione paesaggistica. Infatti, dopo una sorta di bozza di Piano Paesaggistico Regionale, consistito nel tentare un mosaico delle tutele paesaggistiche contenute nei Ptcp che nel frattempo erano in corso di approvazione, il percorso si è interrotto, oltre che per le modifiche all’art. 143 del “Codice dei beni culturali e dell’ambiente”, con il cambio di maggioranza politica del 2010<sup>3</sup>. L’anno successivo l’assessorato al Governo del Territorio ha proceduto alla stesura di un contestato disegno di legge dal titolo “Norme in materia di tutela e valorizzazione del paesaggio in Campania per l’attuazione della pianificazione paesaggistica regionale ai sensi dell’articolo 135 del Decreto legislativo 42/2004”, al quale doveva far seguito la redazione del Piano Paesaggistico Regionale. Il disegno di legge è subito apparso contraddittorio e rischiosamente vago

(Guida, 2011), tranne in alcuni suoi articoli, in particolare l’art. 15, dove, tra le altre cose, si prevedeva l’abrogazione di diverse norme vigenti di tutela ambientale, senza la preventiva adozione ed approvazione del Piano Paesaggistico Regionale<sup>4</sup>.

Il percorso brevemente tracciato della pianificazione regionale in Campania restituisce l’immagine di un processo incompiuto e che, inevitabilmente, incide negativamente sui livelli di pianificazione successivi, ma anche sulla programmazione dello sviluppo regionale e sull’efficacia delle politiche che hanno nel territorio un supporto fondamentale. Di queste, quelle legate alla programmazione europea hanno particolarmente sofferto dell’assenza di una effettiva regionalizzazione della progettualità legata ai fondi strutturali, diventando frammentarie e disperdendo in progetti parziali e settoriali l’utilità di risorse comunque consistenti e che spesso restano inutilizzate per l’incapacità di spesa complessiva.

I segnali e le esperienze di pianificazione e di programmazione reclamano una piani-

ficazione regionale attenta ad obiettivi di tipo strategico, molto spesso legati ai principi di livello comunitario e, quindi, implementando il concetto di coesione territoriale multilivello (Belli, Mesolella, 2008), ma, contemporaneamente, vigile sulla dimensione locale, sull’effettiva capacitazione dei diversi territori (Donolo, 2012) e su griglie normative spesso, come nel caso della Campania, lontane da processi di rinnovamento. Anche in questo senso, la mera promozione di “visioni” e la “ricerca di generazione d’immagini di cambiamento”, centrali nel Ptr, appaiono come cornici insufficienti, che devono essere necessariamente ripensate, anche alla luce delle più recenti evoluzioni normative e di pianificazione (come l’approvazione di 4 Ptcp delle 5 province campane, o la ri-definizione delle grandi aree di rischio dei Campi Flegrei e del Vesuvio, la realizzazione e la previsione di nuove grandi opere infrastrutturali). A supporto dell’approccio strategico, può essere utile proporre un orientamento di tipo progettuale su temi ed aree selezionate (Belli e Mesolella, 2008), che possa sostenere in maniera più convincente quella “cooperazione istituzionale”, enunciata e posta al centro della pianificazione regionale in Campania, ma di fatto mai concretamente operata.

Infine, appare necessaria una nuova riflessione sulle priorità, sugli indirizzi e sulle strategie del Ptr alla luce della nascita della Città Metropolitana di Napoli. Al di là delle modifiche istituzionali e del riequilibrio delle funzioni con gli altri enti (ancora in buona parte da definire, soprattutto in materia di pianificazione del territorio), questo nuovo soggetto si colloca in una nuova posizione baricentrica nella programmazione dei Fondi strutturali 2014-2020, indirizzati all’innovazione e all’inclusione sociale, al trasporto pubblico, all’incentivazione alla nascita di nuove imprese, al sostegno degli stati più deboli della società. Si tratta, evidentemente, di mutamenti fondamentali delle condizioni di contesto, attorno alle quali anche la pianificazione e la programmazione regionale dovranno ripensare il loro ruolo e trovare le forme del loro necessario adeguamento.

1. L'intero primo decennio del 2000 è stato caratterizzato, per il governo della Regione Campania, da una continuità politico-amministrativa di centrosinistra, presidente Antonio Bassolino.
2. Tra gli atti elaborati dalla Regione Campania ai fini dell'attuazione della l.r. 16/2004, il principale è il Regolamento n. 5/2011, cui ha fatto seguito un Manuale Operativo, che ha contribuito a trasformare la pianificazione comunale in un processo farraginoso, impregnato di adempimenti burocratici-legislativi, che ha fatto perdere lentamente di vista l'obiettivo della qualità della pianificazione spaziale, di una condivisione operativa e dell'efficacia delle scelte di piano. Non è un caso (anche se, ovviamente, non è solo responsabilità di questo "peso" normativo) che in Campania, a dieci anni dall'approvazione della l.r. 16/2004 risultano approvati poche decine di piani urbanistici comunali sui 550 comuni della regione. Situazione migliore per quanto riguarda i Ptcp: su 5 Province solo quella di Napoli (oggi Città Metropolitana) non ha adottato il proprio strumento di coordinamento territoriale.
3. Nel 2010 viene eletta una nuova maggioranza di centrodestra guidata da Stefano Caldoro.
4. Parte del contenuto del discusso art. 15 è stata poi approvata all'interno nel "grande contenitore" della l.r. 16/2014 "Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla Legge di Stabilità regionale 2014)".

## I Sistemi Territoriali di Sviluppo del Piano Territoriale della Campania

Anna Meselella

In Campania, il Piano Territoriale regionale, con la sua proposta di articolazione del territorio regionale e dei suoi 551 comuni in 45 Sistemi Territoriali di Sviluppo, sta diventando la cornice nell'ambito della quale la Regione promuove la riorganizzazione della dimensione amministrativa e del sistema di pianificazione fondato sulle Unioni dei comuni. In tale processo si può riconoscere una significativa implementazione delle previsioni del Piano Territoriale regionale, che va oltre la doverosa e più comune verifica di coerenza degli obiettivi dei piani urbanistici comunali (Puc), rispetto agli indirizzi della pianificazione territoriale, solitamente condotta nell'ambito delle procedure di Vas.

I Sistemi Territoriali di Sviluppo sono stati previsti dal Ptr campano per supportare le strategie per la Campania e l'attivazione di procedure di co-pianificazione. Il piano regionale, che si propone come piano d'inquadramento, d'indirizzo e di promozione di azioni integrate,

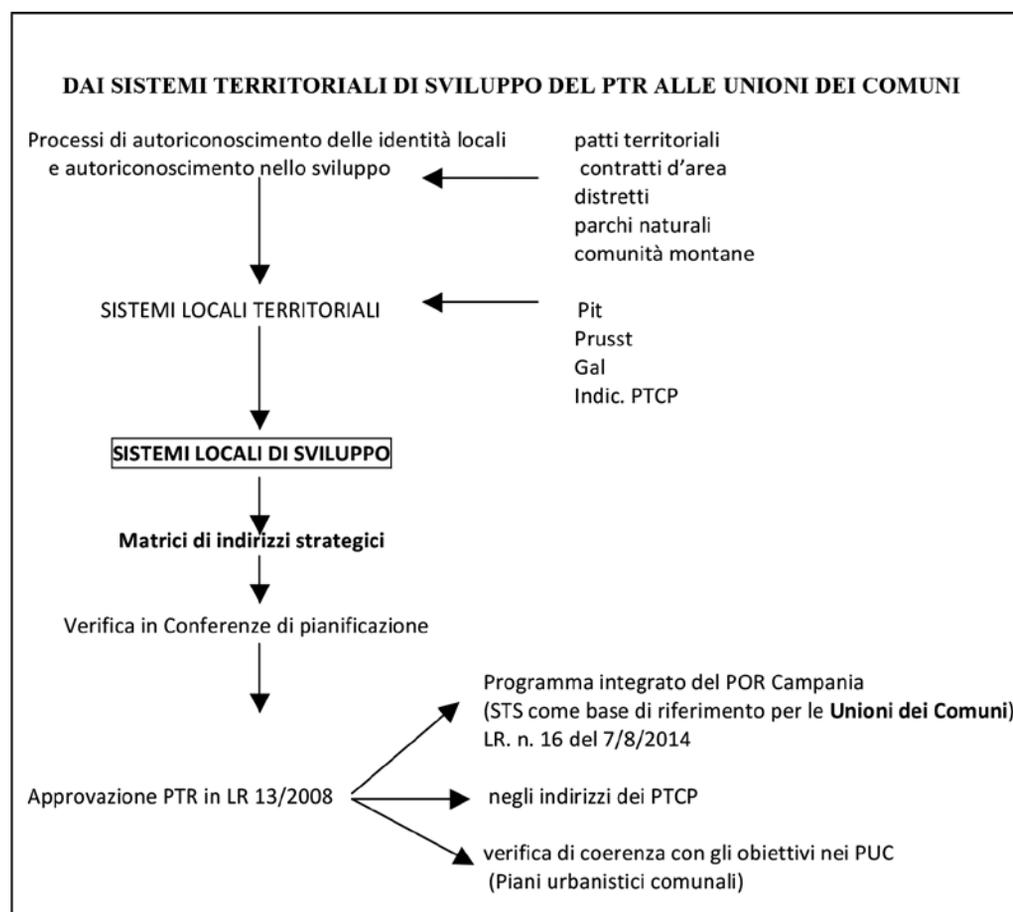
al fine di determinare coerenza e sinergia tra la pianificazione territoriale e la programmazione dello sviluppo, presenta infatti tre differenti "contenuti" progettuali:

- gli ambiti delle scelte strutturali (Ambienti insediativi e Linee guida per il paesaggio),
- l'accompagnamento di iniziative strategiche dal basso (nei Sistemi territoriali di sviluppo per cui sono state previste differenti matrici di strategie),
- i Campi progettuali complessi (luoghi specifici di progettualità integrata in cui è rilevante la definizione degli indirizzi progettuali da parte della Regione).

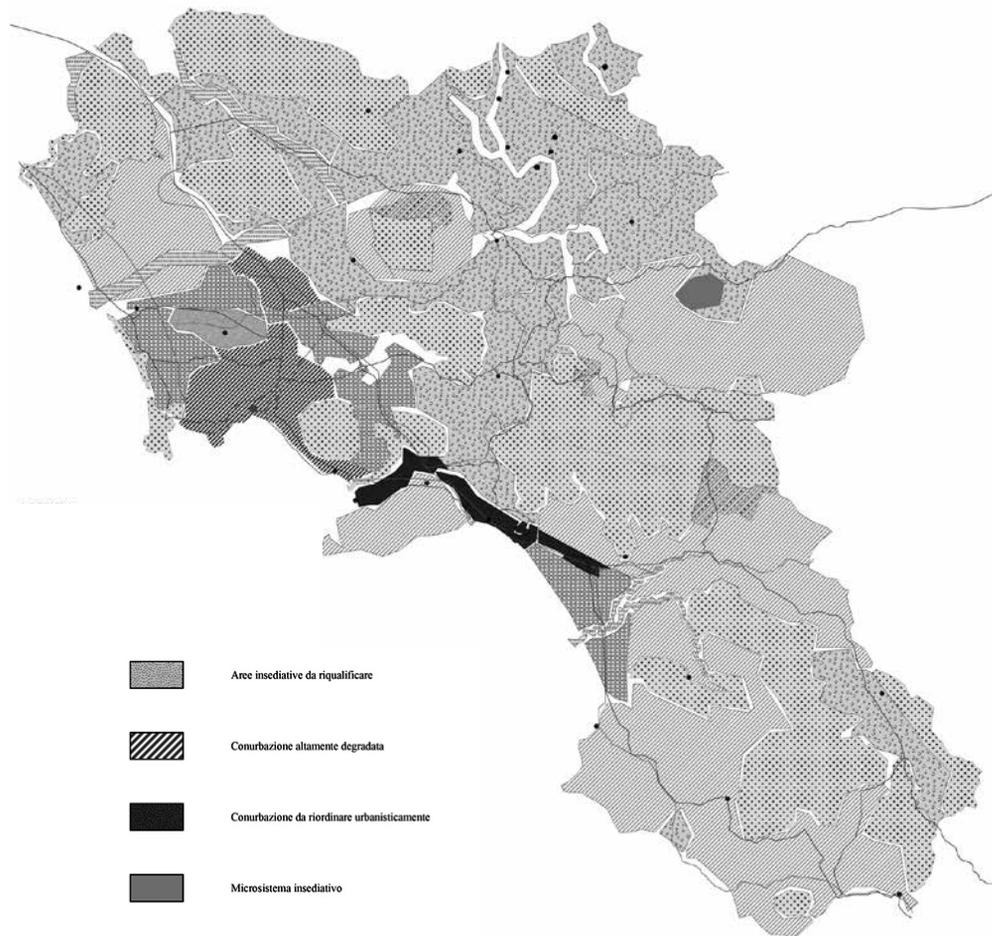
In particolare, il terzo dei cinque quadri di riferimento che compongono il Ptr della Campania ha legato le strategie di piano al riconoscimento dei Sistemi Territoriali per lo Sviluppo (Sts) individuati considerando i processi "dal basso" che negli ultimi anni avevano avuto luogo nella Regione (i processi della programmazione o pianificazione per i Patti, i Parchi, i Distretti, i Contratti d'area, i Pit, i piani delle Comunità Montane, i Sistemi locali manifatturieri), per poi verificarli in un quadro di coerenza e con un percorso concertato con i processi in corso per la programmazione per lo

### Riferimenti bibliografici

- Belli A., Meselella A. (2008), "Processi di 'europeizzazione' e pianificazione regionale in Italia. Il senso di un'armonizzazione 'polifonica'", in Belli A., Meselella A., *Forme Plurime della Pianificazione Regionale*, Alinea, Firenze.
- di Gennaro A., Di Lorenzo A. (2012), *La tutela del territorio rurale in Campania*, Clean, Napoli.
- Guida G. (2011), *Immaginare città. Metafore e immagini per la dispersione insediativa*, FrancoAngeli, Milano.
- Donolo C. (2012), "Coesione e Mezzogiorno: ma dove? Ma come?", in Clementi A., *Paesaggi Interrotti*, Donzelli, Roma.
- Regione Campania (2008), *Piano Territoriale della Campania – Relazione*, Napoli.



- Centralità di 1° livello
- Centralità di 2° livello
- Centralità di 3° livello
- Sistemi policentri minori
- Centralità metropolitane
- Rete ferroviaria
- Arterie stradali principali
- ▨ Aree Naturali
- ▨ Corridoi ecologici
- ▨ Aree a vocazione agricola degradate
- ▨ Aree a vocazione agricola in cui vanno incentivate le tec
- ▨ Aree di connessione della rete a naturalità diffusa



- ▨ Aree insediative da riqualificare
- ▨ Conurbazione altamente degradata
- ▨ Conurbazione da riordinare urbanisticamente
- ▨ Microsistema insediativo

## Piano Territoriale Regionale della Campania - Visioning preferita

sviluppo (l'insieme dei Pit, dei Prusst, dei Gal e delle indicazioni dei Ptcp), arrivando alla definizione di 45 Sistemi Territoriali di Sviluppo. In tal modo la Regione ha utilizzato i Sistemi Territoriali di Sviluppo come forma di aggregazione degli interessi, utile a costruire strategie condivise, anche se di tali sistemi locali alcuni presentano soggettualità collettive in essere a livello di sistema in grado di accompagnare processi di sviluppo territoriale per le funzioni di *governance* e *government* che già svolgono, in altri invece tali soggettualità sono da costituire e far emergere. Nei vari Sts il Piano regionale ha dunque previsto la costruzione di un'attività di pianificazione strategica condivisa ma tale attività ha avuto, dopo l'approvazione del piano territoriale, un'attuazione molto debole legata prevalentemente agli Accordi di reciprocità (accordi tra strumenti di sviluppo locale già operanti sul territorio, previsti nel Dsr 2007-2013, che portano alla formazione di un programma di sviluppo territoriale). Infatti i Sts, per come erano stati concepiti, non avevano un'adeguata responsabilità amministrativa in grado di legittimare con forza tale attività di pianificazione strategica. Per rafforzare tali ambiti la Regione ha, dunque, assunto i Sistemi Territoriali di Sviluppo come base per proporre la riorganizzazione amministrativa e gli am-

biti ottimali di pianificazione intercomunale imposti dalla recente riforma amministrativa. La Campania, infatti, come il resto del nostro paese, sta attraversando un periodo di ripensamento delle architetture istituzionali e le città e i comuni sono coinvolti con svariati processi: la costituzione dell' area metropolitana, il ridisegno del sistema di relazioni tra le amministrazioni del territorio, la necessità di dare impulso alle forme associative di gestione dei servizi pubblici, l'obbligo per i piccoli e piccolissimi comuni di gestire in forma associata, tramite le Unioni di comuni, le c.d. funzioni fondamentali. In tali processi la Regione ha assunto un ruolo estremamente importante sin dal Dl 78/2010 convertito nella L. 122/2010 quando, al comma 30, si è stabilito che essa individua con propria legge, previa concertazione con i comuni interessati, la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento delle funzioni fondamentali secondo i principi di economicità, efficienza e riduzione delle spese. In attuazione a tale disposizione l'art. 1 comma 110 della legge regionale della Campania n. 16 del 7 agosto 2014 "Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla legge di stabilità regionale 2014)" ha stabilito che i Sistemi Territoriali di Sviluppo,

di cui alla legge regionale 13/2008 (di approvazione del Ptr), costituiscono "la dimensione territoriale ottimale e omogenea per l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma obbligatoriamente associata, salvi i diversi ambiti definiti in applicazione delle normative regionali in materia di gestione del servizio idrico integrato, di smaltimento dei rifiuti e dei servizi sociali per l'esercizio delle relative funzioni". Pertanto si richiede ai Comuni di avviare l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata, inclusa la pianificazione urbanistica, all'interno dei Sts (comma 111). La sperimentazione di tale previsione legislativa è promossa da diverso tempo dalla Regione Campania che supporta la costruzione delle Associazioni di comuni con la finalità di potenziare l'accesso ai fondi europei della prossima programmazione, in particolare per realizzare gli SLoP e gli Iti come progetti integrati per lo sviluppo dei territori. Già nella Conferenza Regione-Autonomie Locali della Campania del 30/05/13 si è stabilito che le forme associative obbligatorie e le forme associative spontanee devono essere coerenti con i 45 Sistemi Territoriali di Sviluppo e che questi, per quanto flessibili e modificabili nei loro confini, rappresentano le "unità di programmazione" alla cui dimensione la Regione intende favorire e

accompagnare processi di coesione (istituzionale, amministrativa, sociale ed economica) ai fini di uno sviluppo integrato in attuazione delle politiche comunitarie.

Nell'ambito del "Programma integrato di interventi per favorire lo sviluppo della capacità istituzionale delle amministrazioni della Regione Campania", promosso con il Por FSE 2007-2013 Asse VII - Capacità Istituzionale, sono state previste due azioni che si stanno sperimentando in tre tipologie di sistemi territoriali previsti dal Ptr nel territorio campano (i Distretti turistici, le Aree interne e le Aree cerniere): l'azione di sostegno alla programmazione 2014-2020 nei Sistemi Territoriali di Sviluppo e l'azione di sostegno allo sviluppo di forme associative comunali. Le diverse attività poste in essere (seminari informativi e di approfondimento, formazione e attività di accompagnamento) hanno portato alla costruzione di Laboratori territoriali on site finalizzati ad accrescere, raf-

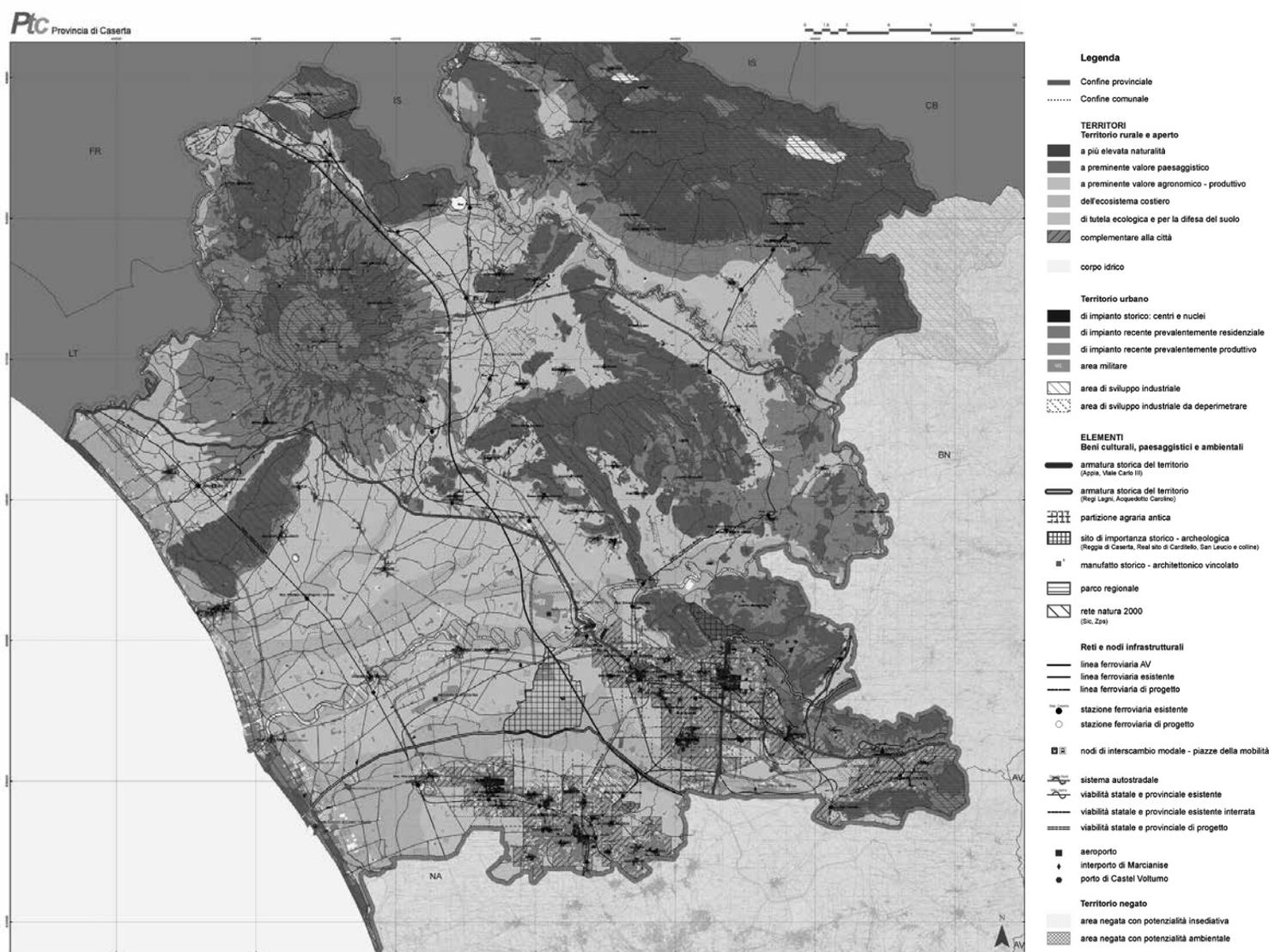
forzare, migliorare le capacità dei territori e degli attori locali campani in termini di progettazione partecipata, costruzione della *governance* e pianificazione strategica endogena. A volte tali processi hanno prodotto una riformulazione della perimetrazione dei Sts che lo stesso Piano territoriale regionale non aveva definito come immutabile, ma come proposta da condividere con i territori.

I Laboratori relativi ai Sts Cilento interno e Vallo di Diano in territorio salernitano, l'Alta Irpinia in provincia di Avellino e l'area Titerno - Alto Tammaro nel beneventano sono serviti per la Missione in Campania del Comitato Tecnico centrale Aree Interne (DPS, Ministeri e Regione), allo scopo di incontrare i territori e condividere con essi l'obiettivo della Strategia nazionale per le Aree Interne e il percorso per la sua attuazione.

Secondo il report di attuazione prodotto per il Por Campania al settembre 2014 sono stati realizzati 51 Laboratori on site, presso singoli

comuni, che hanno coinvolto 89 enti locali ed il numero di associazioni o unioni di comuni che, ad oggi, con il supporto del progetto, hanno avviato o stanno perfezionando l'iter per associarsi sono 41.

In tale processo, dunque, si manifesta il tentativo di portare a coerenza le previsioni della pianificazione territoriale regionale, la riforma amministrativa legata all'innovazione legislativa nazionale e gli orientamenti e la normativa comunitaria implementando l'art.2 della legge di approvazione del Ptr che ha stabilito che esso "rappresenta il quadro di riferimento unitario per tutti i livelli della pianificazione territoriale regionale ed è assunto quale documento di base per la territorializzazione della programmazione socioeconomica regionale nonché per le linee strategiche economiche adottate dal Documento Strategico Regionale (Dsr) e dagli altri documenti di programmazione dei fondi comunitari".



Ptcc di Caserta, Assetto del territorio. Tutela e trasformazione

Massimo Zupi

## Pianificazione regionale in Calabria, prove tecniche di innovazione

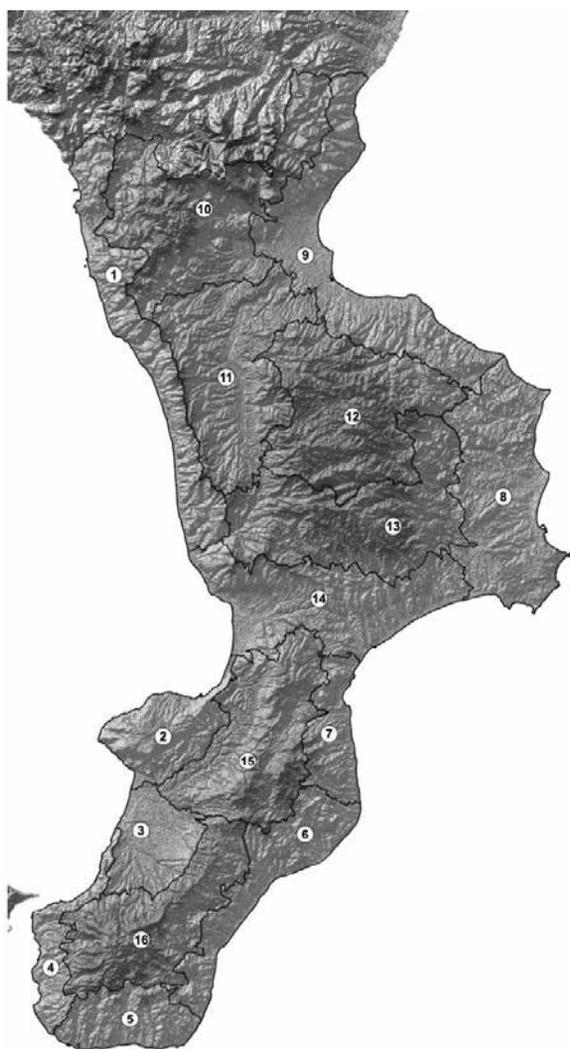
La stagione avviata dalla Lr. 19/2002 è stata accolta con grande entusiasmo e moltissime aspettative dal territorio calabrese, che auspicava da tempo una riforma in grado di riordinare il sistema della pianificazione regionale ai diversi livelli. Pur evidenziando limiti, incongruenze, omissioni, che le successive modifiche ed integrazioni al testo legislativo originario, succedutesi numerose negli anni, hanno provato a correggere (con alterni risultati), c'è stata unanimità di giu-

dizio nel valutare positivamente la ventata di novità e l'intento riformista espressi dal legislatore. Tutto ciò ha prodotto, nel primo periodo di applicazione della legge, il moltiplicarsi di iniziative di diversa natura, tanto operative (con l'avvio contemporaneo della formazione di strumenti di pianificazione ai diversi livelli, comunale, provinciale e regionale) quanto culturali (di interpretazione del dettato normativo). Il risultato principale di questa prima fase è stato sicu-

ramente quello di rimettere la pianificazione del territorio al centro del dibattito culturale, riaprendo processi che sembravano ormai definitivamente consegnati all'oblio. Numerose iniziative hanno assunto il carattere della sperimentazione e dell'innovazione tanto nei metodi e nelle tecniche, quanto nei contenuti e nell'approccio concettuale al tema della gestione del territorio, realizzando una fertilizzazione culturale diffusa su temi anche specifici come il consumo di suolo, la difesa del territorio, le energie rinnovabili, la rigenerazione urbana, la tutela dell'ambiente e del paesaggio. Gli esiti, da un punto di vista strettamente numerico, risultano, allo stato attuale, deludenti rispetto a queste promettenti premesse: (un solo Ptcp approvato, una quindicina di Piani Strutturali approvati, il Qtr-p che non ha completato l'iter procedurale). Le motivazioni di questo bilancio numericamente insoddisfacente sono di varia natura e di carattere prevalentemente strutturale, essendo riconducibili prevalentemente alle condizioni al contorno con cui l'applicazione operativa della legge 19/2002 si è dovuta confrontare (digital divide degli uffici tecnici, scarsa disponibilità del materiale cartografico di base, pregressi complicati ereditati dalla pianificazione pre-vigente). Di seguito si proverà a ricostruire lo stato dell'arte della pianificazione regionale, evidenziando i principali ostacoli da rimuovere ed individuando gli elementi di innovazione e sperimentazione, già presenti in alcune esperienze virtuose, su cui puntare per rilanciare in termini di efficacia il percorso avviato negli ultimi anni.

### Il Quadro Territoriale Regionale Paesaggistico

Il Quadro Territoriale Regionale Paesaggistico è stato adottato dal Consiglio Regionale nell'aprile del 2013. Successivamente è stata avviata l'attività di consultazione prevista dalla normativa, che doveva concludersi nell'arco di 150 giorni. La conclusione della procedura è stata rinviata dalle vicende che hanno coinvolto la Giunta Regionale e che hanno determinato la decadenza del Governatore; sarà pertanto la nuova Giunta che uscirà dalle elezioni del 23 novembre a determinare il destino del Qtr-p e, auspicabilmente, a condurlo in porto, senza ulteriori ritardi.



APTR	n° APTR
Il Tirreno Cosentino	1
Il Vibonese	2
La Piana di Gioia tauro	3
Terre di Fata Morgana	4
L'Area dei Greci di Calabria	5
La Locride	6
Il Soveratese	7
Il Crotonese	8
Lo Ionio Cosentino	9
Il Pollino	10
La Valle del Crati	11
La Sila e la Presila Cosentina	12
Fascia Presiliana	13
L'Istmo Catanzarese	14
Le Serre	15
L'Aspromonte	16

Carta degli Ambiti Paesaggistici Territoriali Regionali – APTR (fonte: QTRP, tomo III, pag. 14)

Al di là però della semplice cronaca sullo stato di avanzamento delle procedure, sembra utile porre l'accento su due aspetti di natura concettuale che appaiono preminenti sugli altri. In primo luogo, bisogna considerare che la Calabria non ha mai avuto uno strumento di pianificazione regionale approvato: tutti i tentativi avviati nel corso degli anni, che hanno prodotto studi e proposte anche di una certa qualità, sono poi naufragati nel momento decisivo dell'approvazione, un passo prima di assumere concreta vigenza ed efficacia. Per questo motivo raggiungere finalmente questo obiettivo diviene una necessità, anche da un punto di vista simbolico ed etico, che richiede un impegno anche da parte delle associazioni come l'Inu, affinché esercitino la propria influenza culturale e d'opinione per incitare il nuovo Governo territoriale a chiudere in tempi brevi la partita. La mancanza di un quadro di riferimento regionale rappresenta infatti un problema non solo in termini assoluti, ma anche in quanto condiziona tutta la pianificazione sotto-ordinata, da un lato privandola dei necessari indirizzi, dall'altro fornendole un alibi formidabile per sottrarsi alle proprie responsabilità. Una volta approvato il Qtr-p infatti, potrà finalmente terminare lo stucchevole balletto delle proroghe alla vigenza degli strumenti urbanistici precedenti alla legge 19/2002, che ogni anno (o semestre) puntualmente diviene oggetto di provvedimenti normativi *ad hoc*.

D'altra parte, ed è questo il secondo aspetto su cui si vuole focalizzare la riflessione, la scelta di assumere il paesaggio (e l'ambiente) come fulcro della pianificazione regionale, appare una scelta vincente, in quanto coerente con il carattere prevalente del territorio calabrese.

Con il passaggio da Qtr a Qtr-p, si realizza una fondamentale innovazione concettuale e metodologica: «la constatazione che la pianificazione territoriale abbia inevitabilmente ricadute, in termini di effetti/impatto/trasformazioni sul paesaggio, causandone tutela o degrado e che la progettazione paesaggistica abbia a sua volta incidenza sulle caratteristiche di un determinato territorio e dei processi che ne hanno definito le forme, riguardo soprattutto ai fattori naturali, storici, culturali e alle attitudini ad abitarlo». Ne deriva la necessità di considerare il paesaggio e il territorio come un unicum,

favorendo la ricostruzione delle relazioni tradizionalmente esistenti tra società e territorio e facilitando la conservazione delle singolarità dei luoghi e delle diversità territoriali in generale.

In tale approccio che assegna centralità al paesaggio, trovano spazio alcuni elementi chiave dell'architettura del Piano Territoriale.

- L'Atlante degli Ambiti Paesaggistici Territoriali Regionali, risultato di un'attività di co-pianificazione con il MiBac e le Soprintendenze regionali e provinciali, definisce 16 comprensori rispetto ai quali individua i caratteri identitari e le invarianti di paesaggio, da cui far discendere le dinamiche progettuali di valorizzazione, tutela e salvaguardia.
- La Rete Polivalente ha l'obiettivo di definire una Matrice Paesaggistico-Territoriale, intesa come sistema di relazioni in grado di creare l'armatura portante delle scelte di sviluppo, assolvendo al ruolo di connettività funzionale, ecologica, storico-culturale, fruitiva, per orientare i processi di organizzazione del territorio e di miglioramento della qualità paesaggistica.
- I Progetti Strategici di Territorio/Paesaggio intendono intercettare e valorizzare le buone pratiche di cui siano documentabili risultati significativi in termini di miglioramento della qualità del paesaggio e del territorio, attraverso la messa a bando di concorsi di idee legati alle cinque provincie calabresi, in modo da rendere attive e partecipi le comunità alla valorizzazione e tutela del proprio paesaggio e del proprio ambiente di vita.

### Criticità e prospettive di lavoro

Come già anticipato, la conclusione dell'iter procedurale e la definitiva approvazione del Qtr-p risultano determinanti per l'efficace funzionamento dell'intero sistema della pianificazione regionale. La legge 19/2002 con il passaggio, privo di mediazioni, dal Prg alla pianificazione strutturale ha rappresentato per gli enti locali calabresi una sorta di elettroshock, difficile da metabolizzare. L'entrata in vigore del Qtr-p potrebbe rappresentare un passaggio fondamentale per chiarire definitivamente che una nuova fase ha avuto inizio e non è più possibile tornare indietro.



1. connessione vibo marina - vibo superiore (vv)



2. parco lineare della statale 280 (cz)



3. la via del Crati e del mare (cs)



4. la via del Crati e del mare (cs)



5. parco urbano di pertusola (kr)

I progetti strategici di territorio/paesaggio  
Fonte: QTRP, tomo II, pagg. 111-113

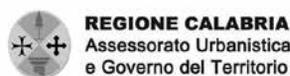
Nel rallentare la transizione verso il nuovo sistema di pianificazione, hanno avuto un ruolo anche alcune carenze strutturali riguardanti la documentazione di base: solo nel febbraio del 2012 è stata consegnata a tutti i comuni calabresi la card drive contenente la cartografia digitale nei formati richiesti dalla legge; solo nel settembre del 2014 è stata consegnata la banca dei dati relativa alla “carta dei luoghi”, che rappresenta un supporto indispensabile per la redazione dei quadri conoscitivi, in particolare per i piccoli comuni (numerossimi nella regione) che devono operare con risorse economiche ridotte.

Anche il tema della co-pianificazione, che doveva esprimersi compiutamente attraverso l’istituto della Conferenza di Pianificazione, non ha avuto la necessaria efficacia e si è spesso tradotto in un mero adempimento procedurale, disertato dai principali interlocutori istituzionali. In particolare, la Regione, totalmente assorbita dallo sforzo di condividere il proprio personale percorso di pianificazione (attraverso ad esempio l’interessante esperienza dei 39 forum di partecipazione, da febbraio a luglio 2012), ha abdicato al proprio ruolo di leader del processo di co-pianificazione. Con l’approvazione del Qtr-p, la Regione può riappropriarsi del suo ruolo-guida, anche in virtù dell’esistenza di un documento ufficiale nei confronti del quale esercitare le azioni di indirizzo e di rafforzamento della coesione territoriale.

Attraverso una virtuosa iniziativa di co-pianificazione, la Regione potrebbe favorire l’impiego di procedure semplificate ovvero incentivare forme di collaborazione tra comuni (dall’unione dei comuni, alla pianificazione in forma associata, passando per la gestione consortile di servizi e uffici) ormai indispensabili per un territorio come quello calabrese, privo di città, ma caratterizzato da piccole comunità (l’ottanta per cento dei comuni ha una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti). In questo campo, si registrano alcune delle più interessanti sperimentazioni avviate nel corso di questa nuova stagione di pianificazione: alcuni comuni, pur consapevoli delle maggiori difficoltà procedurali e della rinuncia ad una quota di autonomia decisionale, hanno imboccato la strada della pianificazione in forma associata. In particolare: il Psa della sibaritide (5 comuni) punta sulla massa critica (100.000 abitanti ca. rappresentano una dimensione analoga a quella dei comuni capoluogo); il Psa dell’Unione Arberia (5 comuni) assume l’appartenenza ad una minoranza linguistica ed etnica come valore culturale; il Psa di Rosarno (7 comuni) si configura come piano inter-provinciale oltre che inter-comunale; il Psa di Ricadi (3 comuni) si caratterizza per l’accentuata vocazione turistica dei territori interessati. Le esperienze portate avanti in questi comprensori possono rappresentare un modello virtuoso da contrapporre all’individualismo ed all’isolamento non più sostenibili da un

rinnovato modello di sviluppo.

Infine la presenta del Qtr-p è fondamentale per fornire un quadro di riferimento a tutte quelle iniziative che si muovono al di fuori della pianificazione ordinaria, ma che incidono in maniera determinante su città e territori (si pensi in particolare a iniziative e finanziamenti che si muovono nell’ambito dell’universo *smart cities*).

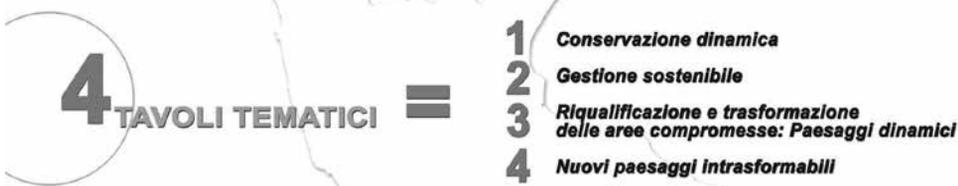


## Quadro Territoriale Regionale PAESAGGISTICO

D.Lgs. 22 gennaio 2004, n° 42 ART. 143 - L.U.R./L.R.19/02 ART 17 e 17 bis



**39 PAESAGGI = 39 FORUM DI PARTECIPAZIONE**



Manifesto forum QTRP

Fonte: sito del Dipartimento Urbanistica e Governo del Territorio, Regione Calabria

Lorenzo Rota

## Basilicata: stato della pianificazione territoriale regionale e paesaggistica

### Il paradosso della Regione Basilicata

Fare un bilancio dello stato attuale della pianificazione territoriale e paesaggistica della Basilicata significa prendere atto del “paradosso” di una Regione che, pur avendo una struttura territoriale in gran parte frutto di scelte di pianificazione, risanamento, radicale riorganizzazione infrastrutturale ed insediativa (quelle operate dalla ricostruzione italiana del dopoguerra, e dal tentato riscatto del Mezzogiorno), è ad oggi priva di un Piano di Assetto Territoriale Regionale, per una (paradossale appunto) incapacità dimostrata, dalla sopravvenuta autonomia regionale, di aggiornare, perfezionare, dare seguito e completezza di realizzazioni a quelle scelte; detto in breve: di pianificare il proprio territorio.

La Basilicata quindi, Regione senza Piani.

In effetti la Basilicata, giunta al secondo conflitto mondiale quale parte dello “sfasciume pendulo” del Mezzogiorno d'Italia (Giustino Fortunato), ha conosciuto dal secondo dopoguerra, una serie di politiche di riforma (Ri-

forma Fondiaria), di bonifica idrogeologica (montana, valliva, costiera), di valorizzazione irrigua delle sue pianure, di riqualificazione dell'armatura infrastrutturale, industriale ed urbana, fortemente centrate su atti di pianificazione che riproponevano sperimentate metodologie d'intervento, quali quelle della TWA rooselvetiana (CASMEZ). Politiche con le quali si cercava sostanzialmente di “razionalizzare e modernizzare”, un'armatura territoriale prevalentemente “di crinale”, nella quale le valli, o le pianure, impaludate o malsane, erano aree residuali destinate ad usi subalterni.

Obiettivo di questa modernizzazione era la realizzazione di un'armatura territoriale moderna nella quale il polmone pianeggiante del metapontino, e le sue cinque, profonde diramazioni vallive e collinari, assumesero il ruolo di struttura portante produttiva (agricoltura, industria) ed infrastrutturale del territorio regionale, raccordandosi, nel contempo, con l'armatura urbana storica (capoluoghi compresi) assunta quale presi-

dio insediativo, depositaria dell'identità del territorio stesso.

Un'operazione complessa, realizzata per episodi spesso non adeguatamente coordinati, o rimasti monchi che, se ha prodotto sostanziali e positive trasformazioni nell'assetto territoriale, non può dirsi esaurientemente completata.

Il paradosso sta proprio nel mancato completamento di queste politiche (o loro aggiornamento in rapporto all'evolvere di tempi, emergenze ed opportunità), proprio nei decenni nei quali la riconosciuta autonomia regionale avrebbe dovuto accelerarne e tonificarne le elaborazioni e le realizzazioni.

### La pianificazione territoriale regionale

Non a caso, l'unico documento ufficiale di Pianificazione Territoriale della Regione Basilicata, lo “Schema di Sviluppo Regionale” del CRPEB ha data (1967) precedente alla nascita dell'Ente Regione, in applicazione del dettato costituzionale.

Schema che ha costituito nei decenni successivi il disegno di riferimento dell'assetto territoriale regionale, avendo attuazioni parziali (ma anche contingenti deroghe), e rielaborazioni, in varie “ipotesi” di Piano di Assetto Territoriale, mai però giunte a compiuta formalizzazione in Consiglio Regionale: si possono citare le “Ipotesi di Assetto Territoriale della Regione Basilicata” (1975) elaborate da OTE/CAUN/COPER, aggiornate dalla Giunta Regionale di Basilicata in un nuovo documento del 1978.



Ipotesi travolte dalle emergenze provocate dal sisma del 1980, i cui cospicui interventi, anche finanziari, in assenza di una visione organica di organizzazione territoriale regionale, si sono dispersi in mille rivoli, in breve tempo ineluttabilmente disseccatisi. Ipotesi negli ultimi decenni ulteriormente relegate a semplici schemi geografici, allegati ai Piani di Sviluppo Regionali (Psr) ed alle programmazioni (Por e PO/FESR Basilicata), previsti dai regimi di aiuto della UE.

Nel 1999 nuovi spazi è sembrato si aprissero alla pianificazione territoriale, con l'approvazione della Legge Urbanistica Regionale n. 23/99, che prevede uno specifico "Quadro Strutturale Regionale" (Qsr), atto di programmazione territoriale con il quale "la Regione definisce gli obiettivi strategici della propria politica territoriale, in coerenza con le politiche infrastrutturali nazionale e di bilancio regionali, dopo averne verificato la compatibilità con i principi della tutela, conservazione e valorizzazione delle risorse e beni territoriali esplicitate nella Carta Regionale dei Suoli":

Ma anche questa previsione legislativa non ha avuto esito: il Qsr è restato lettera morta, come del resto la Crs, che ne avrebbe dovuto costituire la base di definizione dei livelli di tutela e trasformabilità del territorio regionale. Questa è oggi la Basilicata, "Regione senza Piani".

### La pianificazione paesaggistica regionale

Sul versante della Pianificazione Paesaggistica il "paradosso" non si smentisce.

Anche qui la Regione "parte bene", redigendo ed approvando tempestivamente, tra il 1985 ed il 1990, i sette "Piani Paesistici di Area Vasta", previsti dalla Legge Galasso (e relativi Decreti applicativi), e consolida una spiccata capacità di definizione di "buone pratiche" per la gestione del paesaggio (vedi i progetti di cooperazione transnazionale *Paysdoc/INTERREG/2003-07* e *Pays.Med.Urban/2007-13*; la costruzione di un "Atlante dei paesaggi urbani e periurbani"; le definizioni di linee guida per la progettazione integrata del paesaggio; e così via).

Ampia attuazione ha anche la costruzione della Rete Natura 2000 e la individuazione di Parchi Nazionali (Pollino; Appennino Lucano/Val d'Agri/Lagonegrese), Regionali (Chiese Rupestri del Materano; Gallipoli Cognato/

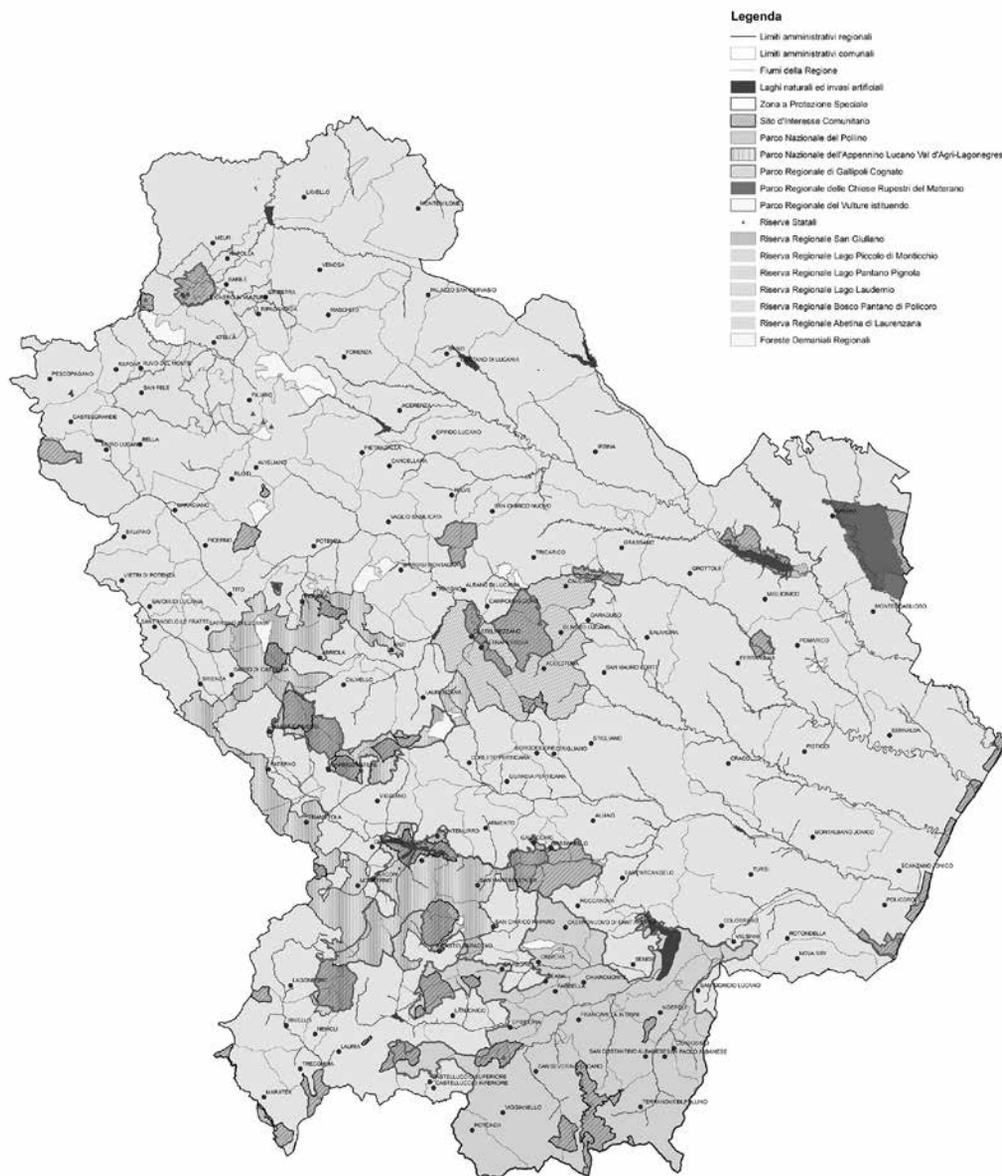
Piccole Dolomiti Lucane) e Riserve Naturali, arrivando a vincolare e tutelare circa il 30% del territorio regionale.

I problemi nascono quando, in attuazione del Dlgs n.42/2004, la Regione viene chiamata a redigere il Piano Paesaggistico esteso all'intero territorio regionale; il che avviene proprio negli anni in cui le politiche energetiche in atto (sia da estrazioni petrolifere, che da fonti rinnovabili, eolico e fotovoltaico) determinano sempre più espliciti attacchi agli stessi caratteri costitutivi di paesaggio ed ambiente regionali.

Anche in questo caso non si riesce a finalizzare proficuamente i pur diffusi sforzi messi in atto, che si traducono in alcuni atti parziali (costituzione di gruppi di lavoro; intese istituzionali MIBAC-MATTAM-Regione; pro-

duzione di documenti preliminari; ecc.), ma che non raggiungono l'obiettivo sostanziale dell'adozione prima (norme di salvaguardia), e dell'approvazione poi, del Piano Paesaggistico Regionale, quale strumento strategico e condiviso di governo della tutela e delle trasformazioni del territorio regionale.

I risultati di questo ritardo sono sotto gli occhi di tutti, e stanno creando sempre più diffuso allarme (e rigetto) nella comunità regionale, per le forti compromissioni ambientali che si stanno nel frattempo producendo, che intaccano, spesso irrimediabilmente, le vere risorse "autoctone" della Basilicata: natura, biodiversità, produzioni alimentari biologiche, stratificazioni antropiche, delle quali il paesaggio è la rappresentazione geografica e culturale.



Basilicata, sistema regionale delle aree protette

Un esempio: solo una decisione del TAR/Basilicata è riuscita (per ora) a tutelare uno dei paesaggi più noti al mondo, quello dei Sassi di Matera e prospiciente Altipiano Murgico, dall'aggressione visiva degli impianti eolici industriali; e questo perché non c'è stata alcuna "formale" e cogente definizione paesaggistica delle aree non idonee alla localizzazione di impianti da fonti rinnovabili, pur prevista dalla vigente legislazione in materia; con il risultato che la (designata) "Capitale Europea della Cultura" rischia di giungere al fatidico 2019 circondata da una selva di pale eoliche: il paradosso continua!

### Le prospettive

Il risultato è oggi che, sommando paradosso a paradosso, l'assenza di un disegno culturale unitario di organizzazione del territorio regionale, sta mettendo a rischio la sopravvivenza stessa della Regione, percepita più come obsoleta espressione politico-geografica, che entità storico/geografica/culturale forte e coesa: si rincorrono così le ipotesi di smembramento, e di aggregazione alle aree forti costiere adiacenti (macroregioni), alimentate dalle politiche di riforma della *governance* e di *spending review*; e si esplicitano volontà centralistiche che relegano la Basilicata a mero "salvadanaio" energetico nazionale (vedi il Decreto Sblocca-Italia).

Le future prospettive della Regione dovrebbero invece fondarsi sulla affermazione di identità ed autonomia regionale quali motori dello sviluppo, e sulla disponibilità di Qsr e Ppr quali statuti di quella unità ed identità; il Ppr cornice delle tutele, il Qsr cornice della valorizzazione: insieme statuto dello sviluppo sostenibile, da ricercare recuperando un po' di quello spirito di "new deal" del secondo dopoguerra, che questa Regione ha così fortemente riorganizzato.

A dimostrazione che "la Basilicata esiste", e può dare un suo contributo, superando i suoi paradossi, alla rinascita del Mezzogiorno d'Italia.

Carmelo Torre

## Il Piano Paesaggistico Territoriale Regionale Pugliese tra piano e processo

Il Piano Paesaggistico Territoriale Regionale Pugliese è risultato il primo dell'era del Codice Urbani. Trarre bilanci sullo sforzo affrontato dalla Puglia per l'arrivo alla fase finale di approvazione del Pptr è forse già possibile. Forse è anche cruciale, a pochi mesi dall'addio di Nichi Vendola alla guida della Puglia, per il sopraggiungere delle elezioni regionali.

Il piano rappresenta sicuramente l'episodio più significativo in termini di raccolta di informazioni, messa a sistema, interlocuzione istituzionale, coinvolgimento del personale, certamente, nel decennio che ha visto in Angela Barbanente la principale artefice del tentativo di cambiamento della realtà urbanistica regionale, e probabilmente, anche dell'intero periodo di vita della Puglia da quando essa è nata come Ente Territoriale.

È davvero difficile per chi non ha percorso i corridoi delle sedi regionali comprendere a pieno la dimensione di quanto questo sia vero e tangibile.

Quindi, uno dei primi aspetti del piano, visto nella sua vicenda processuale, riguarda lo stesso ente che lo ha promosso, che si è messo in gioco, impegnato, messo in discussione, dei suoi dipendenti, dirigenti funzionari, precari, e precari stabilizzati. Coloro che sono entrati in qualità di dipendenti o collaboratori nell'ente regionale in questo periodo, e hanno potuto cimentarsi con queste tematiche nel quotidiano lavorativo, il Pptr ha rappresentato sicuramente una buona palestra. Il piano ha, come è normale per la sua natura, contenuti vincolistici, derivanti fondamentalmente dalla applicazione dell'imposto normativo del Codice Urbani, agli ambiti individuati dal codice stesso, e dalla estensione ad ambiti specifici individuati dalla Regione (i cosiddetti "Ulteriori Contesti").

Alla parte definibile come vincolistica in senso tradizionale, si associa la parte positiva, più ambiziosa e moderna, e anche

meno compresa dagli interlocutori locali, meno interpretata, come dovrebbe essere, nel senso dell'opportunità. Il piano va a questo proposito considerato una scommessa.

La scommessa parte innanzitutto:

- dalla ricerca di norme e soprattutto "linee guida" che garantiscano la qualità progettuale, come base della creazione di nuove possibilità di rilancio dell'economia legata al mercato delle costruzioni, in crisi in Puglia e in tutto il Paese.
- dalla conciliazione tra gli obiettivi di conservazione del costruito con valenza storica e culturale e dell'ambiente come luogo dove emerge la qualità paesaggistica, con quelli della redditività economica del mercato edilizio, generata dalla maggiore e migliore qualità urbana derivante dall'attuazione del Pptr.

Questi aspetti sono del resto coerenti con il coacervo delle azioni che hanno preceduto il Pptr nella politica territoriale dell'ultimo decennio: la rigenerazione urbana territoriale, la qualità della pianificazione come processo di coinvolgimento e di costruzione di economie, l'attenzione (fortemente anticipatoria rispetto ad altre realtà regionali, soprattutto al Sud) al tema del risparmio di suolo. Da questi capisaldi è nata la produzione normativa regionale, dal 2007 (col DRAG per i piani comunali) in poi.

Lo schema strategico del Pptr del 2010, illustrato nelle conferenze d'Area prima della sua approvazione, avvenuta con delibera di Giunta Regionale, annunciava di fatto la sostanza e i contenuti del Piano adottato nel 2013. Il piano quindi è stato caratterizzato da un lungo percorso di diffusione della sua concezione, della sua struttura, e dei contenuti normativi/pianificatori/vincolistici/progettuali. La sua adozione dell'agosto 2013, ha suscitato però una forte reazione, che non si era manifestata nelle fasi precedenti.

In apparenza, per estremizzare il discorso, è apparso che quello stesso strumento che aveva avuto nel suo sviluppo riconoscimenti e apprezzamenti per tutto il tempo, d'un tratto sia diventato problematico, a volte un "ostacolo" allo sviluppo.

Proprio Angela Barbanente ha evidenziato di recente, in un incontro pubblico sul disegno di legge regionale sulla partecipazione, la grande incidenza, tra le osservazioni esaminate a valle dell'adozione (2500 circa), di quelle volte a tutelare (ovviamente senza nessun dubbio sulla legittimità del fatto) gli interessi privati, a fronte di una scarsa presenza di osservazioni critiche costruttive, degli Enti Pubblici e del mondo delle associazioni.

Va preso atto che la assenza in quella fase evidenziata dall'assessore è reale. Quest'ultimo elemento impone una seria riflessione, in primis a chi scrive, in quanto esponente del mondo universitario (che è un ente Pubblico) e membro di più associazioni, che vanno dall'Inu all'ICOMOS alla SIEV.

La partecipazione di Enti e associazioni è stata rilevante soprattutto nella fase delle conferenze d'area. In quell'ambito, ragionando a posteriori, e soprattutto anche sulla scorta di queste ultime riflessioni, il contributo è stato più "figurativo" e deresponsabilizzato, rispetto a quello responsabilizzante, che poteva essere nella fase della critica costruttiva istituzionale associabile alle osservazioni. Questo atteggiamento invero fa parte di una prassi storicamente consolidata nel Paese.

Ci si è imbattuti forse in quella che Funtowicz e Ravetz hanno definito la fase di postnormalità della valutazione: alcuni soggetti del mondo istituzionale accademico e professionale, che magari avevano espresso giudizi entusiastici e favorevoli nelle fasi preparatorie, rischiando a volte di contraddire le loro stesse precedenti espressioni di favore, hanno preferito il silenzio.

Va a tal proposito evidenziato, che a contribuire alla fase di redazione del piano è stata chiamata ad una parte rilevante del mondo universitario, istituzionale, e della società civile, soprattutto nella fase iniziale delle Conferenze d'Area.

Una modalità di partecipazione a questo punto più seria è stata quella neutra dell'uso di propri mezzi di comunicazione, in vece dei momenti di vetrina mediatica. Così è stato per l'Istituto.

Non a caso il capitolo del Dossier delle Se-

zioni Regionali all'ultimo congresso Inu di Salerno del 2013 è stato dedicato al Pptr ed ha argomentato in favore dell'innovazione introdotta dal piano, ha criticato nel contempo le strumentalizzazioni che nel periodo immediatamente successivo alla sua adozione hanno caratterizzato il dibattito politico, spostando l'attenzione dai contenuti tecnici, e ha infine rilevato le eventuali criticità.

Alcune criticità si sono rivelate significative (in particolare la gestione del periodo delle norme di salvaguardia, che imponevano regimi di tutela più rigidi rispetto a quelli a valle della approvazione definitiva del piano, e la Attestazione di compatibilità per i Piani Urbanistici più recenti, già esaminati in fase di conferenza di servizi anche alla luce dello schema strategico del Pptr), e di fatto in simultanea con la pubblicazione del Dossier delle Sezioni Regionali, sono state affrontate dalla Regione Puglia e risolte con la Delibera di Giunta dell'Ottobre 2013.

A questo si aggiunge che, se guardiamo al processo che ha accompagnato il Pptr pensandolo come un processo interlacciato con ogni aspetto della dinamica territoriale della regione, rischiamo la grossolanità. L'Ammnistrazione Vendola, nel suo periodo di attività, ha assunto l'impegno di affrontare il tema del riordino territoriale attraverso leggi e strumenti come il Pptr, ed ha finanziato la sperimentazione e l'innovazione progettuale.

Nello stesso periodo, buona parte delle questioni ambientali più rilevanti sono scoppiate proprio in Puglia. Gli ultimi due anni in particolare hanno visto l'acuirsi del conflitto ambientale tra produzione industriale ed energetica in contrapposizione a salute e ambiente, attraverso il dramma dell'ILVA di Taranto, l'esplosione della protesta ambientalista sulla TAP, il degrado della condizione dei suoli agricoli e dell'area industriale di Brindisi a causa del carbone di Cerano e del nastro trasportatore, e più di recente, l'ipotesi di uso per Tempa Rossa del Porto di Taranto come area di accesso dell'oleodotto Total.

Tali questioni hanno di fatto agito su assi paralleli a quelli dell'azione istituzionale regionale nel campo della pianificazione. Per quanto inclusivo potesse essere il processo del Pptr e la promozione e l'affiancamento nell'attuazione del sistema di norme regionali su sostenibilità edilizia e valutazione ambientale, gli argomenti precedentemente richiamati, non trovavano la soluzione in

strumenti a disposizione dell'assetto del territorio per ovvi motivi di limite d'azione.

Inoltre il progresso del sistema di *governance* regionale non ha trovato una sua simmetria nello sviluppo della capacità di *governance* degli enti locali.

Il tentativo di colmare il gap è stato condotto attraverso azioni di affiancamento e di formazione. L'affiancamento è una pratica che la Regione Puglia ha messo in campo già in passato, finanziando abitualmente le attività di formazione del proprio personale, e in casi particolari attività rivolte all'esterno con la finalità di spiegare e diffondere le proprie visioni tecniche. Un episodio significativo, si è avuto con l'attività di formazione di "Plan & co", finalizzata ad illustrare al personale degli uffici tecnici e al mondo professionale i contenuti e gli obiettivi della Prima Parte del DRAG relativa ai Piani Urbanistici generali (tra il 2007 e il 2008), con esempi e spunti metodologici. In questi ultimi mesi una iniziativa analoga è stata svolta nel "Percorso di affiancamento al Pptr", di formazione dei responsabili dei procedimenti per le procedure autorizzative, e dei componenti delle commissioni paesaggistiche.

Le problematiche da affrontare nel futuro sono legate ad alcune incognite cruciali. La prima è relativa alla possibile permanenza alla guida delle attività di governo del territorio di Angela Barbanente, che non è certa. La seconda, in qualche modo connessa con la prima, verte su possibili reindirizzi politici più o meno rilevanti del prossimo governo regionale. Non va trascurato che una parte (comunque minoritaria) della maggioranza già nella legislatura ora in fase di chiusura aveva accolto senza entusiasmo il Pptr. Quest'ultimo dovrebbe essere approvato a breve, prima della fine della legislatura. È auspicabile nella fase post-elettorale la massima continuità possibile con gli indirizzi di attuazione del Pptr del governo uscente. Infine la necessità di nuovi strumenti nell'affiancamento agli enti locali, in una fase che più che pianificatoria, a impalcato normativo ormai consolidato, si prospetta gestionale. In questa nuova fase, ad esempio, cruciale sarà la riconfigurazione delle soprintendenze, per loro storia poco avvezze alla co-gestione (come spesso in passato alla co-pianificazione), e fortunatamente già in parte rinnovate.

## Piano Città: un bilancio

*Dopo una fase di grande interesse anche mediatico sullo strumento del piano città, apparso come una modalità innovativa d'intervento nel processo di riqualificazione delle nostre città, si è registrato un momento di stallo. Inizialmente una grande attenzione è stata riservata alla raccolta dei progetti, alla loro valutazione secondo principi innovativi, poi, è partita la fase burocratica del Piano con la sottoscrizione dei cvu, la registrazione alla corte dei conti delle convenzioni, la messa a punto del cronoprogramma e dei bandi di gara per far partire i cantieri.*

*Sul numero 256 di questa rivista sono stati presentati dieci dei ventotto progetti finanziati\*. In questo numero ne sono presentati altri dieci: Bologna, Firenze, L'Aquila, Genova, Verona, Taranto, Ancona, Cagliari, Foligno e Eboli.*

\* Milano, Napoli, Roma, Torino, Bari, Lecce, Matera, Trieste, Lamezia terme, Settimo Torinese.

Emanuela Coppola

### Il processo attuativo del piano città: questioni, fondi e obiettivi

Indubbiamente un punto di rottura del processo è avvenuto nel passaggio da una fase progettuale a quella attuativa. Per alcuni che hanno fatto parte della cabina di regia ciò è stato causato dal venir meno dello "spirito cooperativo inter-istituzionale che era alla base dell'innovatività del piano"<sup>1</sup>, condizione che ha coinciso con l'esercizio delle funzioni burocratiche del Ministero delle Infrastrutture nel passaggio attuativo dei progetti stessi.

La fase attuativa, inoltre, è stata resa ancor più problematica sia per problemi di natura finanziaria lamentati dai comuni sottoscrittori relativi al patto di stabilità risolto grazie al modello Matera, cioè all'apertura di una contabilità speciale vincolata, a beneficio del singolo Comune, presso la sede della Banca d'Italia regionale<sup>2</sup>, che di natura progettuale. Infatti, la firma dei cvu era condizionata dall'approvazione dei progetti definitivi e, in molti casi, i comuni hanno chiesto proroghe temporali per redigere la progettazione definitiva e per la necessaria approvazione da parte della giunta comunale.

#### Fondi e piano città

Nel report del Mit sul piano città del 17 gennaio 2013<sup>3</sup>, le risorse finanziarie dichiarate del Piano erano: il Fondo per l'attuazione del Piano nazionale per le città (pari a 224 milioni di euro), i fondi Pon Reti e Mobilità confluiti nel Piano Azione e Coesione (Pac) limitato alle Zone Franche Urbane nella Macro Area Convergenza (94 milioni di euro) e altri pos-

sibili fondi attivabili come il Fondo Investimenti Abitare (1500 mln), i fondi del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per efficienza energetica e bonifica e i fondi edilizia per le forze armate.

Dalla disamina dei progetti finanziati e dei loro cvu, si desume che il costo complessivo degli interventi è prevalentemente finanziato dal solo Fondo per l'attuazione del Piano nazionale per le città. È il caso del recupero della Mole Vanvitelliana di Ancona, dei progetti di Cagliari, di Eboli e di Lecce, ma anche di Pavia, di Pieve Emanuele (Mi), di Potenza, di Settimo Torinese e di Venezia.

In alcuni casi, per finanziare l'attuazione dei progetti, al Fondo per l'attuazione del piano nazionale per le città, si aggiungono fondi di competenza comunale, come nel caso di Bari (dove agli 8,2 milioni di euro ricevuti attraverso il fondo se ne aggiungono 882.000 euro di fondi comunali), di Genova (dove i fondi comunali sono 15 milioni di euro), di L'Aquila (dove questi ammontano a 7 milioni di euro), di Trieste (840.000 euro), di Firenze (10.860.000 euro) e di Matera, dove i fondi comunali messi in campo sono 740.000 euro con mutui contratti presso la Cassa Depositi e Prestiti.

Probabilmente è anche l'importanza di alcuni progetti a determinare la messa in campo di ulteriori investimenti, come nel caso del progetto di riassetto idrogeologico di Genova. Qui è la Regione Liguria, sottoscrittrice del cvu, ad assegnare un ulteriore finanziamento di 5 mi-

lioni di euro mediante la riprogrammazione dei fondi del Programma Attuativo Regionale FAS 2007-2013. Di fatto, complessivamente è il piano città di Genova a ricevere la quota maggiore di finanziamenti (pari a 25.000.000 euro), nonostante il riassetto idrogeologico non fosse il principale obiettivo.

Altri fondi sono quelli messi direttamente in campo dalle varie agenzie territoriali per l'edilizia economica e popolare. A Torino, l'Agenzia Territoriale per la Casa della Provincia di Torino (Atc) – sottoscrittrice del cvu, investe nel piano città ulteriori 1.650.000 euro; a Verona, è l'Azienda Gestione Edifici Comunale (Agec) – anch'essa sottoscrittrice del cvu, ad investire circa 52.000 euro.

I fondi per le zone franche urbane interessano invece i piani città di Catania, Erice, Lamezia Terme, Napoli e Taranto, che ne vengono finanziate interamente: Lamezia Terme riceve la più cospicua dotazione finanziaria con un contributo di 30 milioni di euro, Taranto - con il caso emblematico del Quartiere Tamburi - ne raccoglie 24 milioni, Napoli 20 milioni, seguono Catania e Erice rispettivamente con 13 e 7 milioni.

In un solo caso il Ministero dell'Ambiente ha contribuito al finanziamento di un intervento attraverso fondi aggiuntivi relativi alla bonifica delle aree: nel piano città di Milano-Bovisa. Molto spesso, infine, la redazione del piano di intervento da parte dell'amministrazione comunale vede la collaborazione dell'Associazione Nazionale Costruttori Edili (Ance) come nel caso del progetto di Eboli, di Taranto e di Cagliari.

Per quel che riguarda la cabina di regia, uno dei compiti iniziali che doveva assumere era quello di verificare la possibilità di apportare ai comuni non vincenti ma meritevoli, ulteriori finanziamenti settoriali (Fondi ambiente, Edilizia scolastica, Edilizia Forze Armate e finanziamenti Social Housing - FIA). Un compito di ricerca di altri apporti finanziari possibili, quindi, al fine di guidare gli altri progetti non finanziati verso linee di finanziamento dormienti dei fondi strutturali: funzione di grande interesse che poi la cabina di regia non ha assunto.

Casi	Sottoscrittori del cvu
Ancona	Mit, Comune di Ancona
Bari	Mit, Comune di Bari
Catania	Mit, Comune di Catania
Cagliari	Mit, Comune di Cagliari, Autorità Portuale
Eboli	Mit, Comune di Eboli
Erice	Mit, Iacp di Trapani, Comune di Erice
Firenze	Mit, Comune di Firenze
Genova	Mit, la Regione Liguria, la Provincia di Genova e il Comune di Genova
L'Aquila	Mit, Comune di L'Aquila
Lamezia Terme	Mit, Comune di Lamezia Terme, Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale Pubblica (Aterp)
Lecce	Mit, Comune di Lecce
Matera	Mit, Comune di Matera
Napoli	Mit, Comune di Napoli
Pavia	Mit, Comune di Pavia
Pieve Emanuele	Mit, Comune di Pieve Emanuele (Mi)
Potenza	Mit, Comune di Potenza
Roma	Mit, Comune di Roma
Settimo Torinese	Mit, Comune di Settimo Torinese
Taranto	Mit, Comune di Taranto
Torino	Mit, Azienda Territoriale per la Casa della Provincia di Torino (Atc), Comune di Torino
Trieste	Mit, Comune di Trieste
Venezia	Mit, Comune di Venezia
Verona	Mit, Comune di Verona, Azienda Gestione Edifici Comunale del Comune di Verona (Agec)

### Obiettivi di piano

Nella selezione dei progetti del piano città, i criteri dichiarati di selezione sono stati: livello di cantierabilità, capacità di coinvolgimento di soggetti e finanziamenti pubblici e privati e di attivazione di un effetto moltiplicatore del finanziamento pubblico nei confronti dei finanziamenti privati, riduzione dei fenomeni di tensione insediativa, miglioramento della dotazione infrastrutturale e miglioramento della qualità urbana, sociale e ambientale.

Ma sono stati anche altri gli obiettivi sottesi ai progetti selezionati dal piano città, anche se non sempre apertamente dichiarati come, ad esempio, la valorizzazione prioritaria di proprietà pubbliche e il contenimento del consumo di suolo. Da Trieste a Napoli, da Lecce a Milano, l'utilizzo di proprietà pubbliche è uno degli obiettivi prioritari messi in campo dal piano città nell'ambito di un processo di valorizzazione del patrimonio pubblico quale necessaria premessa alla pianificazione (Bruno G., Coppola E., 2013). A Lamezia Terme, ad esempio, i due Enti sotto-

scrittori del cvu – comune e Aterp -, “contribuiscono alla realizzazione degli interventi attraverso la messa a disposizione degli immobili di loro proprietà attualmente non utilizzati” (Caridi, 2014).

Se il riutilizzo di suoli dismessi è un obiettivo dichiarato dalla maggior parte dei progetti, in alcuni casi il contenimento del consumo di suolo è deluso come nel progetto del piano città di Foligno, dove “il rischio è la realizzazione di un altro comparto di tessuto riqualificato” (Blasetti); oppure a L'Aquila, dove “il progetto per Piazza d'Armi ha immaginato un'edificazione consistente in un momento in cui la retorica del “consumo di suolo zero” non era ancora un tema sensibile e condiviso” (Faraone) o a Settimo Torinese dove “gli abitanti previsti sull'intera area ex-industriale ammontano a 8000, numero che compete con le previsioni medie annue dell'intera città di Torino” (Roccasalva, 2014). Altra questione innovativa messa in campo è quella delle bonifiche. Tre aree intervento del piano città ricadono in Sin<sup>4</sup>: Napoli con l'ex Corradini, Milano con l'ex area indu-

striale della Bovisa e Taranto con il quartiere Tamburi contiguo all'Ilva. Ma anche altri progetti risultano interessati da interventi di bonifica come la riqualificazione del complesso "vaschette" a Venezia, che ha il suo fulcro nella bonifica extra Sin di porto Marghera, o a Reggio Emilia dove, invece, è prevista la riqualificazione dell'ex area industriale 18. La strategicità dei progetti selezionati è spesso sottolineata dalla messa a punto di piani strategici ad hoc come nel caso di Cagliari e Matera. In altri casi la strategicità dell'intervento è sotteso a un disegno strategico di un'area metropolitana reale (Torino, Milano, Napoli, Settimo Torinese) o presunta come nel caso di Ancona dove il progetto della Mole Vanvitelliana "è a servizio di un ambito territoriale più ampio che il Comune sta costruendo attraverso il piano di sviluppo dell'area metropolitana medio adriatica che vede un partenariato di 39 comuni e raggiunge una dimensione demografica di 400.000 abitanti" (Centanni).

È comunque spesso la cornice pianificatoria a contribuire positivamente alla strategicità dell'intervento. Tale aspetto è un elemento di fondamentale importanza perché il progetto finanziato trova proprio nelle previsioni del piano urbanistico comunale la sua concreta attuazione. Infatti i tempi di concertazione negoziata e l'implementazione del progetto di valorizzazione sono contenuti proprio per la coerenza interna del progetto finanziato con la pianificazione urbanistica comunale. A L'Aquila è il Piano di ricostruzione, a Lecce è il Documento programmatico preliminare del Pug, a Firenze è il Piano Strutturale del 2011, a Milano è la strategia generale del Pgt 2012, a Napoli è il preliminare di piano attuativo di San Giovanni, a Roma invece è il Sistema Direzionale Orientale pensato da Piccinato come ossatura portante e strategica del piano regolatore 1962-65.

Infine, è da segnalare come spesso sia stata prevista un'azione partecipativa di coinvolgimento della popolazione come a Matera, Bologna e Milano con la messa a punto di laboratori di rigenerazione urbana.

### Ci sarà un nuovo piano città?

Il bando del piano città è stato lanciato nel giugno 2012 dal Governo Monti, sono passati poco più di due anni ma la situazione politica italiana si è molto modificata. Le priorità della politica, direzionate anche dall'attuale

crisi economica, sembrano essere cambiate e la possibilità di reiterare investimenti sulle città anche.

Eppure, seppure il piano nazionale per le città ha avuto il limite di essere stato considerato come un finanziamento di un insieme di progetti apparentemente eterogenei che non sembravano costituire un "Piano", a cui sono stati inoltre concessi finanziamenti davvero limitati, esso ha comunque rappresentato un primo approccio al tema più complessivo della rigenerazione urbana.

Allineandosi alla strategia Europa 2020, che vede le città rappresentare i motori dell'economia europea, e alla Risoluzione del Parlamento europeo del 23 giugno 2011 sull'agenda urbana europea - che evidenzia come siano per lo più le zone urbane ad attuare sul territorio le politiche europee -, forse sarebbe il caso di riprogrammare una nuova fase del piano città.

1. Si fa riferimento a "Chi ha bloccato il piano città", intervista di Francesca Battistoni a Tommaso Dal Bosco, responsabile del Dipartimento patrimonio, urbanistica, infrastrutture e politiche per la casa di ANCI, sul 07/10/2013 sul Forum PA (<http://saperi.forumpa.it/story/73743/chi-ha-bloccato-il-piano-citta>)
2. *Edilizia e Territorio*, n.15, 15 aprile 2013
3. [http://www.mit.gov.it/mit/mop\\_all.php?p\\_id=13825](http://www.mit.gov.it/mit/mop_all.php?p_id=13825)
4. Siti d'Interesse Nazionale, individuati e perimetrati per la pericolosità degli inquinamenti presenti, con Decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

### Riferimenti bibliografici

- Bruno G., Coppola E., "La carta delle proprietà pubbliche", in *Urbanistica Informazioni*, n. 248, Marzo-Aprile 2013, p. 55-56
- Caridi G., "Valorizzazione urbana e rigenerazione sociale nel quartiere Savutano di Lamezia Terme", in *Urbanistica Informazioni*, n. 256, Luglio-Agosto 2014, p. 30-31
- Roccasalva G., "Aspetti metodologici e progettuali: il Piano Città per Settimo Torinese", in *Urbanistica Informazioni*, n. 256, Luglio-Agosto 2014, p. 34-35

## Considerazioni sul piano città per una valutazione

Gilda Berruti

Oggi il piano città è in corso di attuazione. Le procedure amministrative si sono concluse e i cantieri sono stati aperti o stanno per partire. Tuttavia, l'entusiasmo iniziale e la fiducia riposta nel piano al momento del lancio dell'idea nella primavera del 2012 e nei mesi successivi sembrano essere del tutto svaniti. Anzi, negli ultimi mesi è designato come qualcosa da cui salvaguardarsi. Due le obiezioni principali che vengono poste al piano, in parte condivisibili: "la carenza di progetto e un'assurda burocrazia nel processo di attuazione" (Latour 2014). Il piano città è stato solo un serbatoio finanziario per opere in stallo? Ci sono casi in cui i singoli piani si riducono a progetti riguardanti microaree non finanziate da altri programmi in corso? C'era bisogno di correre il rischio di adottare nel processo di attuazione strumenti amministrativi non consueti?

Certo, dal punto di vista della possibilità per le città di accedere ai finanziamenti per la riqualificazione delle aree urbane sarebbe utile replicare il procedimento del piano, e, infatti, molte erano le città pronte a presentare la loro candidatura per una seconda tornata lo scorso ottobre. Ma, proprio per le diverse problematiche osservate, nel 2014 il piano non è stato rifinanziato.

Ripercorriamo le questioni più significative che si pongono sia dal punto di vista dei contenuti del piano, che del funzionamento della macchina amministrativa. Non se ne può fare a meno se l'obiettivo è capire come è andata e fare una valutazione. Tirare le somme ha senso per capire che cosa non ha funzionato, per provare a non commettere in futuro i medesimi errori, per imparare dal processo e dalle sue distorsioni.

### L'assenza di una strategia nazionale riguardante le città

L'istituzione di un piano nazionale per le città è senz'altro rilevante per il paese.

La denominazione del piano richiama uno sforzo di livello nazionale per individuare strategie e direttive di sviluppo per la riqualificazione di aree urbane, in particolare per quelle degradate. Ancor più interessante, al

centro del piano ci sono le città, individuate come vettori in grado di attrarre attività economiche, attivare lo sviluppo dei territori e offrire migliori condizioni di vita ai cittadini. Questi contenuti sono già alla base del convegno “Un piano per le città. Trasformazione urbana e sviluppo sostenibile”, organizzato a Roma dall’Associazione nazionale costruttori edili (Ance) il 3 aprile 2012, che lancia una serie di proposte riguardanti il governo del territorio. Non si può negare il ruolo costruttivo dell’Ance nella concezione del piano, la cui proposta è accolta dal governo, che ben presto convoca il tavolo sul piano per le città<sup>1</sup>, con l’obiettivo di definire gli interventi operativi che favoriscano il rilancio delle aree urbane e poi lavora alla formalizzazione, anche giuridica, del piano<sup>2</sup>.

Gli obiettivi ai quali le proposte di valorizzazione urbana presentate dalle città dovevano rispondere sono molteplici: riduzione della tensione abitativa, contrasto al degrado sociale, miglioramento della dotazione infrastrutturale e miglioramento della qualità urbana, insieme al raggiungimento di uno stato avanzato della progettazione e alla capacità di attrarre finanziamenti privati. Questi indirizzi ad ampio raggio rischiano di essere poco incisivi nei risultati rispetto, invece, alla scelta, non attuata, per una focalizzazione mirata su un tema in particolare. Perché si sia deciso di aprire a questo ventaglio di obiettivi, e che ruolo abbia avuto l’Ance, è nostra intenzione portare nella discussione. Tra le finalità che il piano città si pone c’è quella di sostenere la domanda di investimenti per assecondare l’uscita dell’Italia dalla fase recessiva. Questo intento supera certamente quello strategico per il quale si sarebbe dovuto lavorare al contrario, partendo da una visione per il futuro delle città italiane. Un piano che sia l’esito della somma delle singole proposte di piano a livello locale desta qualche perplessità.

Con il procedimento previsto dal decreto sviluppo che istituisce il piano, il fatto che in alcuni casi emergano delle visioni, delle idee di città su cui lavorare, dipende essenzialmente dalle proposte di cvu presentate. Anzi, talvolta si riscontrano energie progettuali vive nelle città, ma è un processo del tutto autonomo rispetto al piano, la cui strategia complessiva non è chiara, così come mancano degli indirizzi che siano in linea con l’agenda urbana nazionale.

Si può chiamare piano l’esito della ricomposizione dei programmi locali?

### **Un processo cadenzato con piccoli intoppi**

Il piano stabiliva una procedura chiara da seguire, individuava un processo con delle tappe, degli esiti da verificare in corso d’opera, degli strumenti da adottare, dei responsabili delle azioni.

Un ruolo di primo piano è assegnato alla cabina di regia, che seleziona le proposte di piano, definisce gli investimenti attivabili, ed effettua anche un controllo del processo, promuovendo la stipula del cvu. In realtà, almeno parzialmente, questo ruolo si riduce nel corso del tempo.

L’istruttoria tecnica sulle proposte inviate dai Comuni entro ottobre 2012, raccolte e classificate dall’Associazione nazionale comuni italiani (Anci), è effettuata, in base al decreto istitutivo della cabina di regia, dalla direzione generale per le politiche abitative del Mit, poi sostituita, in parte per l’elevato numero di proposte ricevute, da un gruppo di lavoro per le istruttorie costituito presso il dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali e il personale del Mit. La cabina di regia parte dagli esiti di questa prima istruttoria - quindi da un numero già molto ridotto di proposte rispetto alle 457 presentate - e, dopo aver verificato la disponibilità di investimenti ed apporti dei soggetti interessati, ordina le proposte secondo le priorità che vengono definite, assegnando dei pesi ai criteri del piano. Successivamente, per le proposte ritenute idonee e selezionate, individua le risorse finanziarie attivabili negli ambiti urbani dei comuni selezionati.

A febbraio 2013 è approvata la destinazione delle risorse proposta dalla cabina di regia, con i 224 milioni di euro del fondo per l’attuazione del piano città e i 94 milioni di euro destinati dal Ministro per la coesione territoriale alle zone franche urbane, ricadenti nelle quattro regioni convergenza (Sicilia Calabria Campania e Puglia).

A un certo punto le riunioni della cabina di regia si diradano: il ruolo di coordinatore del processo si è evidentemente spostato a livello locale, perdendo con questa mossa ancor più la possibilità di controllare la direzione in cui va il piano. A fine aprile 2013 cambia il governo. Questo probabilmente condiziona le priorità, anche rispetto al piano città.

Intanto, c’è la fase di stipula dei cvu che prevede dei tempi piuttosto lunghi, in parte attribuibili alla natura non codificata dello strumento di programmazione negoziata prescelto, che non figura tra quelli compresi nel cosiddetto codice dei contratti pubblici, in parte per i tempi tecnici richiesti alle verifiche della corte dei conti. Questo rallentamento in realtà avrebbe potuto evitarsi, soprattutto perché il cvu nella sostanza non differisce dall’accordo di programma, suggerito nei casi in cui si rende necessaria l’azione integrata e coordinata di diverse amministrazioni.

Infine, si procede con l’attuazione dei diversi piani che sono tuttora in corso nelle 28 città destinatarie dei finanziamenti.

### **Criteri e selezione delle proposte**

Non si rileva un divario tra i criteri di valutazione dei progetti definiti dal decreto istitutivo del piano città e criteri messi in campo dalla cabina di regia, ma solo una precisazione di tali criteri mediante una traduzione in formule che tengono conto dei pesi che, a valle dell’istruttoria, si è concordato di adottare.

Durante la fase di selezione, il capo dipartimento delle infrastrutture e presidente della cabina di regia comunica che “sarà privilegiata la capacità degli apporti economici di favorire l’immediata cantierabilità per il maggior volume di investimenti” (Frontiera 2012) e che il sottocriterio della riduzione della tensione abitativa avrà un peso maggiore degli altri.

Inoltre, a giocare un ruolo rispetto alla scelta dei progetti da finanziare, è senz’altro il doppio binario dei finanziamenti, che fanno capo al fondo attuazione del piano città e alla quota di circa 94 milioni del piano d’azione coesione (Pac) per le zone franche urbane. Infatti, la parte di risorse destinate alle zone franche rientra all’interno del Programma operativo nazionale (Pon) Reti e mobilità che era candidato ad essere riprogrammato nel Pac. Le risorse ricavate sono destinate ad iniziative di sviluppo con vincolo di regione e di tema (lotta alla marginalità e incremento di infrastrutture di servizio). Il piano città va, quindi, interpretato, ancor più in questi casi, come dispositivo di sviluppo, dopo aver verificato con attenzione che gli interventi proposti dai comuni che ricadono nelle quattro regioni siano contenuti nel perimetro delle zone franche urbane. Delle dieci proposte presentate per le aree convergenza sono state

finanziate: Napoli, Lamezia Terme, Catania, Erice e Taranto<sup>3</sup>.

### Apprendere dall'esperienza

Guardando sia ai contenuti che al processo del piano città, ci si può interrogare sulla eventuale lezione da imparare rispetto a come guidare a livello nazionale la rigenerazione urbana in aree critiche e in relazione al complesso funzionamento della macchina amministrativa.

Rispetto ai contenuti, se si intende andare oltre la prospettiva per cui le città si dividano i fondi stanziati in base a criteri concordati in un bando iniziale e si aspira a montare un piano o una politica urbana nazionale nel campo della rigenerazione di aree degradate c'è ancora un po' di lavoro da fare. Bisogna lavorare sulle strategie, sulle idee di città futura da promuovere, sulle direzioni di sviluppo che il Paese intende seguire. Non ci si può accontentare di sommare gli esiti dei progetti presentati e, nel caso ciò avvenga, si dovrebbe essere consapevoli che non si tratta di un piano. È un quadro che rappresenta dove le città stanno andando, non un piano che racconta in che direzione una politica nazionale intende andare.

Rispetto al funzionamento della macchina amministrativa, si può osservare che un provvedimento che si intendeva avesse un valore anticiclico, per il quale si immaginavano tempi rapidi ed effetti repentini sul rilancio dell'economia, non è riuscito ad andare in porto.

Oggi le proposte finanziate sono in corso di realizzazione, ma l'effetto volano rispetto all'intervento dei privati è un obiettivo rimasto quasi del tutto sulla carta. La lentezza della seconda parte del processo ne ha compromesso il senso.

Se i tempi rapidi sono ritenuti un valore, forse c'è da imparare a prevedere e anticipare i rischi di intoppo, in modo da non doversi trovare a gestire le conseguenze, che sono sempre più d'impatto. Che poi le pubbliche amministrazioni, sia per la preparazione del dossier della proposta di cvu, che per il lavoro di istruttoria dei progetti e di messa a sistema dei criteri, abbiano acquisito delle competenze di cui faranno tesoro dopo quest'esperienza, non ci sono dubbi.

Potremmo provare ad apprendere dall'esperienza.

### Nuovi passi nella stessa direzione

Con l'art.431 della legge di stabilità 2015 (L.23/12/2014 n.190, G.U. 29/12/2014) si introduce il piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate, per il quale "i comuni elaborano progetti di riqualificazione costituiti da un insieme coordinato di interventi diretti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale nonché al miglioramento della qualità, del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale".

Il piano è tra gli esiti dell'emendamento del governo al patto di stabilità, frutto dei ragionamenti del governo Renzi a valle dell'operazione di rammendo delle città portata avanti dal senatore a vita Renzo Piano e dal suo gruppo di lavoro sulle periferie e la città che sarà<sup>4</sup>.

Il procedimento previsto ricalca quello del piano città. Ad un primo sguardo, la differenza che salta agli occhi è la sostituzione - di cui si comprendono le ragioni - del cvu con accordi di programma o convenzioni.

Entro il 30 giugno 2015 i comuni interessati devono trasmettere i progetti di riqualificazione alla presidenza del consiglio dei ministri, secondo modalità e procedure stabilite con un bando da adottare entro tre mesi dall'approvazione della legge di stabilità.

È, inoltre, previsto (art. 432) un comitato per la valutazione dei progetti di riqualificazione sociale e culturale, che metterà in atto un processo di selezione. Sono stabiliti criteri di selezione molto vicini a quelli del piano città, e l'impiego di accordi di programma o convenzioni (art.433) da stipulare con i comuni promotori dei progetti. È previsto anche un fondo al quale attingere per i finanziamenti, che conta 50 milioni di euro per il 2015 e 75 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016 e 2017.

Ritorna, anche in questo caso, l'idea per cui: "l'insieme delle convenzioni e degli accordi di programma stipulati costituisce il piano". Alcune critiche - da parte del consiglio nazionale degli architetti - mettono in luce come questo piano sembri riprodurre i limiti del piano città.

Si può provare ad andare oltre questa visione? Si può pensare ad un piano come dispositivo di sviluppo delle aree urbane degradate?

1. Al tavolo sul piano per le città, convocato presso il Mit dal viceministro delle infrastrutture e trasporti Mario Ciaccia prendono parte l'Ance, la Federcostruzioni, Confedilizia, la conferenza delle regioni, l'Anci, insieme ai rappresentanti del Ministero dello Sviluppo Economico e del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, del Ministero della Coesione, della Cassa Depositi e Prestiti e dell'Agenzia del Demanio.
2. Per una ricostruzione delle tappe del piano città, cfr. Berruti Coppola 2014, pp.11-13
3. In questo numero l'approfondimento su Taranto; nel numero 256 i focus su Napoli e Lamezia Terme.
4. Sul lavoro di rammendo delle periferie delle nostre città portato avanti dal gruppo 124, coordinato da Renzo Piano, cfr. <http://renzopiano124.com/post/103631277378/periferie-n-1-diario-di-un-anno-di-rammendo>.

### Riferimenti bibliografici

- Berruti G., Coppola E. (a cura di), "Piano nazionale per le Città: a che punto siamo?", *Urbanistica Informazioni*, n.256, Luglio-Agosto 2014, pp.11-35.
- Frontiera M., "Riserva di 95 milioni per 12 città individuate come zone franche urbane", *Edilizia e Territorio*, 18 dicembre 2012.
- Latour G., "Periferie, per gli architetti rischio flop: 'è un piano città bis', *Il sole 24Ore*, 15 dicembre 2014.
- Piano R., "Il rammendo delle periferie", *Il sole 24Ore*, 26 novembre 2014.

## Il Piano Città a Bologna: un racconto e qualche riflessione

Francesco Evangelisti, Giovanni Ginocchini

Bologna è coinvolta nel piano città in una delle sue aree di trasformazione più centrali e strategiche: il Mercato Navile nella zona della Bolognina, in prossimità della stazione alta velocità.

### Il progetto Mercato Navile

Il progetto proposto dal Comune di Bologna per il piano nazionale città (Pnc) consiste nell'attuazione di alcuni interventi nell'ambito del Piano particolareggiato per la riqualificazione dell'area dell'ex mercato ortofruticolo. Intorno alla fine degli anni Novanta la grande area del mercato, realizzato a partire dagli anni Trenta del Novecento, immediatamente a nord della stazione ferroviaria, si svuota della sua funzione originaria, trasferita nella zona nord est della città, realizzando le condizioni per una grande trasformazione urbana nel cuore di Bologna. Il comparto urbanistico che coincide con l'area del mercato è un distretto ad elevata centralità in termini di posizione, di notevole estensione (circa 30 ettari), di fondamentale rilevanza nei processi di riqualificazione e riequilibrio dei servizi per tutto il quadrante nord della città, soprattutto in relazione alla vicinanza con la stazione centrale, alla relazione con la città storica a sud e all'integrazione con il progetto della nuova Sede degli uffici comunali già realizzato in via Fioravanti.

Il piano particolareggiato, approvato nel 2006, è frutto di un Laboratorio di Urbanistica Partecipata, cui hanno concorso il Quartiere, i cittadini e le associazioni della Bolognina, attivato per rielaborare lo strumento attuativo già adottato nel precedente mandato amministrativo, che aveva suscitato numerose osservazioni.

Il nuovo piano del mercato risponde alle diverse esigenze ponendo al centro del progetto la città pubblica: spazi aperti di qualità, prevalenza di una mobilità pedonale e ciclabile, ampi spazi verdi e densità della zona edificata, mix tra le diverse funzioni, equilibrio fra residenze per il libero mercato ed edi-

lizia sociale, risparmio energetico e recupero delle risorse idriche.

Il progetto ha come primo obiettivo la crescita di tutta la Bolognina in termini di qualità urbana e di servizi. L'area "rigenerata" prevede, infatti, oltre alla realizzazione di alloggi, la creazione di attrezzature di uso pubblico e di vaste aree di verde che andranno ad integrarsi agli edifici già esistenti e a quelli di nuova costruzione in un sistema continuo di spazi aperti e fruibili, in continuità con il tessuto urbano della Bolognina storica. Completerà il progetto lo sviluppo di attività di tipo ricettivo, commerciale e direzionale.

Il piano prevede la realizzazione di oltre 92.500 mq di residenza (1.200 alloggi e uno studentato da 6.500 mq), oltre 17.000 mq di altri usi terziari e commerciali, 2.000 mq per un nuovo ostello cittadino e oltre 15.000 mq per attrezzature pubbliche. L'attuazione del Piano nel suo insieme mobilita una complessità di risorse pubbliche e private per un importo di circa 425 milioni di euro. I principali attori coinvolti sono il Comune di Bologna (anche come proprietario di aree), Acer Bologna, Er.Go (Azienda Regionale per

il diritto agli Studi Superiori, che ha realizzato uno studentato per circa 240 posti), gli attori privati, il Consorzio Mercato Navile (attuatori incaricati di realizzare le opere di urbanizzazione).

### Mercato Navile e piano città

La proposta per il Piano città è stata pensata con l'obiettivo di sostenere l'attuazione del Piano Particolareggiato mediante l'attivazione di nuovi interventi, che a quel momento sarebbe stato impossibile avviare, incentivando così nuovi investimenti privati sull'area. Le azioni previste al momento della redazione della prima proposta prevedevano di affiancare alla valorizzazione dell'area un'offerta abitativa sociale significativa (oltre 300 alloggi) e varie dotazioni pubbliche utili anche a colmare alcuni deficit territoriali del quartiere esistente (spazi pubblici, connessioni viabilistiche, servizi di quartiere, polo scolastico, poliambulatorio), nonché ad integrare le modalità di accessibilità sostenibile all'ambito (nuove ciclabili di collegamento al quartiere e alla stazione ferroviaria).

Alla luce del profondo periodo di crisi che



Vista tridimensionale delle trasformazioni previste al Mercato Navile

## Una cronologia sintetica

- Agosto 2012

A seguito del decreto legge n.83 del 22 giugno 2012 "Misure urgenti per la crescita del Paese", i Comuni hanno presentato le loro proposte il 3 agosto 2012: poco più di un mese è stato accordato per formulare le proposte.

- Gennaio 2013

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Mit) ha reso noti i progetti prescelti e l'assegnazione dei fondi, tra cui quello di Bologna, con un finanziamento assegnato di 10 milioni di euro: cinque mesi per valutare tutte le proposte e per decidere. Un lavoro impegnativo, condiviso con l'Anci.

- Marzo 2013

A seguito della comunicazione, il Comune ha lavorato alla definizione dei contenuti del Contratto di valorizzazione urbana (cvu) da condividere con il Mit: la proposta del Comune è stata inviata al Mit il 14 marzo 2013; il cvu è stato sottoscritto il 4 giugno 2013.

Nel giro di circa un anno, quindi si è svolta una fase abbastanza rapida di confronto e definizione dei contenuti degli interventi, indubbiamente molto più spedita rispetto ad altre iniziative promosse dallo Stato e dalle Regioni negli anni precedenti.

- Maggio 2014

Dopo la fase iniziale di confronto, apparentemente conclusa con successo, cominciano i problemi: il Mit chiede la modifica dei cvu firmati, e questo di fatto porta ad un ritardo di circa un anno, con una nuova firma del

cvu il 14 maggio 2014. A seguito della nuova firma, il Comune si attiva per proseguire la progettazione delle opere (fino a questo momento si disponeva di uno studio di fattibilità, sulla base del quale era stata formulata la proposta, e dei progetti preliminari, sviluppati per la definizione del cvu), e definisce un protocollo con Azienda Casa Emilia-Romagna per l'attuazione di un intervento di edilizia sociale (19 maggio 2014).

- Settembre – Ottobre 2014

Con la disponibilità dei progetti definitivi delle opere è possibile procedere con adeguata precisione alla sottoscrizione della convenzione attuativa del cvu, che avviene il 30 settembre 2014, quattro mesi dopo la firma del cvu. La convenzione è stata registrata il 16 ottobre, data dalla quale si calcolano i sei mesi entro i quali è obbligatorio avviare le opere. Entro aprile 2015, dunque, dovranno essere avviati i lavori del programma.

Il tempo passato dall'emanazione del provvedimento alla conclusione delle procedure di negoziazione del finanziamento è di circa due anni e mezzo, di cui uno passato nel silenzio del Ministero. Questa cronologia complessiva indica qualcosa a proposito della celerità delle procedure di finanziamento, selezione e progettazione, che continuano a dimostrarsi inadeguate a fronteggiare l'attuale crisi economica e del mercato edilizio. Da questo punto di vista viene da chiedersi se gli obiettivi del programma celassero una falsa promessa di velocità oppure abbiano incontrato effettivamente le difficoltà strutturali del sistema.

attraversa anche la filiera delle costruzioni, si ipotizzava che il finanziamento di alcune attrezzature pubbliche previste dal piano potesse innescare effetti moltiplicatori virtuosi nei confronti degli investimenti privati, e contribuire con ciò alla realizzazione di un progetto che ha posto le sue basi sui concetti di connettività territoriale, inclusione sociale e sostenibilità ambientale.

Gli interventi previsti dalla proposta consistevano nella realizzazione di un nuovo polo scolastico, nella riqualificazione e recupero della pensilina ex Mercato e nella nuova costruzione del Centro culturale di Quartiere, nell'edificazione dei blocchi urbani abitativi G, H ed N, nella realizzazione di connessioni ciclabili e pedonali.

Questi interventi erano orientati a soddisfare gli obiettivi del Pnc: riduzione della tensione abitativa e del degrado sociale (in particolare mediante la previsione di una significativa quota di *housing* sociale), miglioramento delle infrastrutture ed in particolare del trasporto urbano (interramento Via Gobetti, infrastrutture per la mobilità sostenibile, piste ciclabili, integrazione con la stazione Av), incremento della dotazione di attrezzature pubbliche, miglioramento della qualità ur-

bana, del tessuto sociale ed ambientale.

Gli immobili necessari per la realizzazione dei cinque interventi della proposta erano tutti effettivamente ed immediatamente disponibili in quanto di proprietà comunale, salvo il lotto per la realizzazione del blocco G, per il quale si era comunque ottenuto l'assenso di Acer, proprietario dell'area, alla realizzazione del progetto. Gli interventi sono pienamente conformi ai diversi livelli di strumenti di governo del territorio vigenti. Infatti, il Piano particolareggiato d'iniziativa pubblica è approvato; è stata sottoscritta la convenzione urbanistica e costituito il Consorzio tra i soggetti attuatori privati. I cinque interventi proposti comportavano l'investimento di circa 83 milioni di euro, di cui 14 disponibili, 28 richiesti al Pnc e 41 da reperire (mediante il coinvolgimento di privati nell'attuazione di interventi e il coinvolgimento della Regione Emilia-Romagna).

La selezione delle proposte e il finanziamento deciso dal Mit ha portato ad una consistente riduzione delle risorse in campo (il 36% dell'importo richiesto è stato effettivamente finanziato). Gli interventi previsti dal cvu confermano comunque gli obiettivi di migliorare l'offerta abitativa sociale e di con-

tribuire alla completa dotazione di attrezzature per il comparto e il Quartiere:

- riqualificazione e recupero pensilina ex Mercato e nuova costruzione Centro sociale di Quartiere: il progetto prevede il risanamento della grande pensilina, una volta a servizio del vecchio mercato ortofrutticolo, una pregevole opera di ingegneria della metà del secolo scorso, destinata a divenire una grande piazza coperta e illuminata, integrata da un edificio di circa 1.300 mq di superficie utile, comprendente un centro culturale e una sala polivalente. Si tratta di una struttura importante per l'integrazione tra nuovi e vecchi abitanti in una logica integrata di riqualificazione urbana;
- nuova edificazione blocco urbano abitativo G: si tratta di un lotto edificabile, destinato ad edilizia sociale, di proprietà dell'Acer Bologna. La capacità edificatoria è di 4.800 mq di cui 4.500 mq per residenze e 300 mq per altri usi.

Il costo complessivo degli interventi è pari a € 10.250.000, interamente finanziati dal Fondo per l'attuazione del Pnc, così ripartiti tra i singoli progetti:

- riqualificazione e recupero pensilina

ex Mercato e nuova costruzione Centro sociale di Quartiere: € 4.500.000;

- nuova edificazione blocco urbano abitativo G: € 5.750.000.

Il blocco G di proprietà di Acer non è limitato alla parte oggetto di finanziamento, e quindi Acer metterà in atto altre modalità di attuazione, probabilmente attraverso un accordo pubblico-privato per la realizzazione delle opere e la commercializzazione della parte di edilizia non sociale.

L'Amministrazione comunale ha affidato a professionisti esterni (Tasca studio) la progettazione definitiva ed esecutiva del Centro culturale e del restauro della pensilina, e anche Acer ha proceduto nella stessa direzione (progettista incaricato: arch. Corrado Scagliarini).

La Convenzione prevede un sistema di monitoraggio dell'avanzamento nella realizzazione dei progetti, a cura del Mit.

Il Comune sta cercando di reperire in altro modo le risorse per la realizzazione degli interventi non finanziati dal Pnc: a settembre 2014 si è conclusa una fase di acquisizione di manifestazioni di interesse per la realizzazione dell'intervento di edilizia sociale sui blocchi H ed N. Il nuovo plesso scolastico rientra tra quelli che verranno realizzati con l'attivazione di uno specifico fondo di investimento che include risorse del Miur; le connessioni ciclabili sono in

parte in corso di realizzazione nell'ambito delle opere complementari alla stazione ferroviaria.

## Firenze, Parco-Città

Francesco Alberti

Il Comune di Firenze aderisce al bando del piano città lanciato dal Governo Monti nel giugno 2012 con una proposta licenziata dalla giunta Renzi il 5 ottobre dello stesso anno, articolata su quattro aree d'intervento.

Di queste, tre riguardano ambiti territoriali contigui a ovest del centro storico, tra il fiume Arno e i popolosi quartieri nord-occidentali: la testata urbana del Parco ottocentesco delle Cascine, l'ex area ferroviaria di Porta al Prato (che si estende per 23 ettari alle spalle della vecchia stazione Leopolda, lungo un ramo quasi "secco" della linea per Pisa) e l'insediamento anni Trenta della Manifattura Tabacchi, dismessa nel 1990, che occupa uno spicchio di oltre 10 ettari tra le Cascine e il torrente Mugnone.

Si tratta di aree che negli ultimi venti anni sono state interessate da trasformazioni reali e proposte di recupero più o meno pertinenti, ma comunque sganciate da un disegno d'insieme, che richiedono oggi di essere ricucite, riconsiderate e rese coerenti nell'ottica integrata della rigenerazione urbana. Tra le opere realizzate, è opportuno ricordare:

- il riuso della Leopolda come struttura

1. Il piano Mercato Navile è stato oggetto di numerose pubblicazioni. Su questa stessa rivista si veda "Il mercato e la rigenerazione della Bolognina" Giovanni Ginocchini, Cristina Tartari in *Urbanistica Informazioni* 218, 2008.



Rendering della pensilina riqualificata come piazza coperta

multifunzionale per esposizioni e congressi e la risistemazione dello spazio antistante su progetto di Gae Aulenti (1996);

- gli interventi di nuova infrastrutturazione – sottopasso stradale (2008) e tramvia in superficie (2011) – che a causa di una progettazione inadeguata hanno modificato in modo brutale l'interfaccia tra il parco, il fiume e la città storica, interrompendo la continuità dei lungarni e distruggendo l'unità geometrica della grande piazza d'ingresso (Vittorio Veneto) e del viale centrale delle Cascine;
- l'urbanizzazione di una porzione di sei ettari dell'area ferroviaria a fianco della Leopolda, effettuata in variante al piano regolatore secondo una logica di mera speculazione immobiliare, approfittando delle facilitazioni previste dalla legge 203/1991 per la realizzazione di alloggi per le forze dell'ordine;
- la costruzione, sostenuta con i finanziamenti per i 150 anni dell'Unità d'Italia, del nuovo teatro lirico-sinfonico di Firenze, progettato dallo studio Abdr di Roma, con cui si è concretizzata l'idea risalente agli anni Ottanta di trasferire il Teatro Comunale all'interno dell'area di Porta al Prato.

Tra i progetti ancora sulla carta:

- un parcheggio sotterraneo da 600 posti sotto Piazza Vittorio Veneto (ovvero alle porte del centro storico, in un'area servita dalla tramvia – una previsione datata, che appare oggi contraddittoria con una gestione sostenibile della mobilità urbana);
- la trasformazione del ramo ferroviario attestato alla Leopolda in una linea tramviaria;
- la realizzazione sulla stessa direttrice di una nuova viabilità lungo il Fosso Macinante, che definisce il margine settentrionale delle Cascine;
- una controversa proposta di recupero della Manifattura Tabacchi per residenze e servizi, con parziale sostituzione dei fabbricati esistenti.

La quarta area messa in campo nel piano città è invece di tipo tematico e riguarda la realizzazione/riqualificazione di complessi di edilizia sociale in tre diverse location: i due quartieri Peep di Via Villamagna (a est) e Le

Piagge (a ovest) e il recupero a fini prevalentemente residenziali di un'enorme enclave militare in disuso – la caserma “Lupi di Toscana” (10 ha) – al confine con il Comune di Scandicci.

Più specificamente, il piano presentato da Firenze alla Cabina di regia comprende 16 interventi a diversi livelli di approfondimento (dallo studio di fattibilità all'esecutivo), di cui 13, comprensivi dei progetti sopra citati, riferiti alle aree Cascine-Porta al Prato-Manifattura Tabacchi e i rimanenti tre al tema dell'*housing* sociale, per un valore complessivo di 467 milioni di euro.

Selezionata fra le 28 città beneficiarie del co-finanziamento statale di 318 milioni di euro con un contributo di € 14.670.000, l'amministrazione fiorentina decide di concentrare le risorse disponibili, che includendo le somme già accantonate dal Comune arrivano a € 25.530.000, nelle aree più prossime al centro storico, per completare una serie di interventi da tempo avviati o in programma. Questi comprendono, per oltre la metà dell'importo totale (14,4 milioni di euro), opere di sicurezza idraulica finalizzate alla sistemazione delle sponde dell'Arno lungo il primo tratto delle Cascine e alla realizzazione di un collettore fognario sotto il Fosso Macinante. La restante parte dei finanziamenti è invece destinata, da un lato, all'allestimento nel polo musicale della sala prove per l'orchestra (€ 1.230.000) e, dall'altro, alla riconfigurazione del paesaggio urbano - profondamente compromesso, come si è detto, dal nuovo assetto della mobilità - nella fascia che da Porta al Prato arriva, oltre il Ponte alla Vittoria, alla piazza-rotatoria Taddeo Gaddi, punto di snodo fra i tessuti storici d'Oltrarno, le prime addizioni urbane d'epoca industriale e i quartieri di più recente formazione nel quadrante sud-ovest della città.

Nonostante un blocco iniziale, dovuto alle indagini della magistratura su un'ipotesi di corruzione in sede di assegnazione dell'appalto, il nuovo teatro di Firenze rappresenta un esempio di opera pubblica eseguita in tempi serrati con elevati livelli di qualità architettonica e costruttiva, che gli hanno valso il premio Premio Nazionale di architettura Inarch Ance 2014.

Dopo un'apertura straordinaria della sala principale da 1800 posti in occasione delle celebrazioni per l'Unità d'Italia (2011), i la-

vori sono continuati fino al trasferimento nel 2014 dell'intera produzione artistica del Teatro Comunale, la cui sede nel vicino Corso Italia, venduta alla Cassa Depositi e Prestiti in applicazione di una norma del 2013 che estende agli enti locali la possibilità di alienare immobili non destinati a residenza per obiettivi di finanza pubblica, ha portato alle casse del Comune 23 milioni di euro.

Con l'intervento sulla sala orchestra inserito nel piano città, da poco terminato e in attesa di passare il collaudo insieme al blocco uffici realizzato con altri fondi, si conclude l'ultima tranche di lavori del primo lotto del complesso, che potrà quindi entrare nella piena operatività all'inizio del 2015. La seconda fase – per la quale si prospetta un'ulteriore richiesta di co-finanziamento al prossimo bando del piano città – riguarderà l'allestimento di un auditorium e di alcuni servizi accessori all'interno di locali già predisposti “al rustico”.

Per quanto riguarda la fascia Porta al Prato-Piazza Gaddi, il piano contempla un puzzle di interventi nati in tempi, con finalità e nell'ambito di progettazioni diverse, di cui ancor oggi non è stata resa pubblica alcuna restituzione d'insieme:

- le sistemazioni urbanistiche a suo tempo previste ai margini del sottopasso stradale e dei binari tranviari (costo preventivato, compresa l'estensione a Piazza Gaddi: € 1.300.000);
- una piazza-giardino all'ingresso del teatro, su una superficie di 16.000 mq liberata da fabbricati ferroviari (€ 5.000.000);
- la ricomposizione dello spazio monumentale di Piazza Vittorio Veneto all'entrata delle Cascine (progetto legato all'ipotesi di autorimessa interrata e per questo finora in carico alla società partecipata Firenze Parcheggio; le opere finanziate - € 2.500.000 - si riferiscono comunque alla sola sistemazione superficiale);
- la riqualificazione delle aree verdi ai lati della piazza, per lungo tempo occupate da due discoteche, a cui sono destinati, rispettivamente, € 1.100.000 (area “ex Maccanò”, in cui è prevista la realizzazione di un info-point a servizio del parco) e una piccola quota dei 4.900.000 euro stanziati per il Fosso Macinante (area “ex Central Park” - in questa porzio-



Piazza Vittorio Gui, realizzata dal Comune di Firenze con il co-finanziamento del piano città nell'area antistante il nuovo teatro dell'opera (progetto Abdr)

ne più prossima al teatro, la vecchia discoteca è stata recentemente trasformata da un'operatore privato in un garden restaurant sulla base di una concessione per valorizzazione);

- la ricostruzione in prossimità del Ponte alla Vittoria, nell'ambito dei lavori di sicurezza idraulica in alveo d'Arno, di una banchina fluviale d'epoca granducale, i cui resti sono stati rinvenuti, qualche centinaio di metri più a monte, durante la costruzione del nuovo ponte tramviario (intervento richiesto dalla Soprintendenza ai Beni Culturali, ai cui pareri e indirizzi sono assoggettate tutte le progettazioni inserite nel piano).

Il primo cantiere aperto è stato quello per la piazza-giardino davanti al teatro, su un progetto degli architetti dell'Ufficio Belle Arti del Comune; lo spazio – intitolato a Vittorio Gui, fondatore del Maggio Musicale Fiorentino – è stato inaugurato con successo nel marzo 2014. Per tutti gli altri interventi sopra menzionati, il Comune ha programmato di bandire le gare d'appalto nel corso del 2015, ad eccezione della risistemazione di Piazza Vittorio Veneto: tassello determinante di tutto il puzzle, ma ancora subordinato alle decisioni finali sulle sorti del parcheggio interrato (decisioni che – nel bene o nel male – sono comunque condizionate dalla scadenza del 2016 imposta dal

piano città). A giudizio di chi scrive dovrebbe essere stralciato senza indugi, per gli inevitabili impatti che provocherebbe non solo sul traffico, ma anche – con le sue rampe, le griglie di areazione, il via-vai di automezzi – sull'immagine e godibilità del parco.

Non c'è dubbio che il sistema-Cascine, di cui il Piano Strutturale del 2011 ha rilanciato la previsione storica di un raddoppio sulla riva opposta dell'Arno utilizzando i terreni d'espansione fluviale dell'Argingrosso, costituisca una risorsa fondamentale per il futuro di Firenze, come "cuore verde", complementare al centro storico, della vasta area urbana che ormai lo circonda: qualcosa di simile, idealmente, al Tiergarten di Berlino. In questa prospettiva, la riconfigurazione del punto di sutura fra i due "centri" – quello "pieno" della città consolidata e quello "vuoto" dell'urbanizzazione contemporanea – rappresenta evidentemente un tema fondamentale di progettazione urbana, che il Comune, in modo condivisibile, ha voluto privilegiare nell'utilizzo dei finanziamenti del piano città. Ma che a maggior ragione, per la sua importanza strategica, avrebbe richiesto un approccio progettuale globale, ancorché articolato per fasi e livelli di approfondimento, sulla falsariga non solo dei bellissimi disegni ottocenteschi di Giuseppe Poggi (per altro indicati dalla Soprintendenza come il modello a cui di far rife-

rimento per riorganizzare l'accesso dal centro storico, nonostante le condizioni plano-altimetriche del sito siano state completamente alterate dall'inserimento del tunnel stradale), ma anche delle prefigurazioni sviluppate dalla fine degli anni Ottanta intorno alla proposta delle "Grandi Cascine" e di tutti i grandi parchi europei realizzati negli ultimi decenni. Né il cosiddetto "Masterplan delle Cascine" approvato dal Comune nel 2010 (in realtà un elenco di opere pubbliche distribuite fra il parco storico, la contigua fascia fluviale presso Le Piagge e la zona dell'Argingrosso), né il Regolamento Urbanistico cittadino adottato nel luglio 2014 (che non definisce alcuna perimetrazione per l'ampliamento del parco e anzi individua all'interno dell'Argingrosso alcune aree di trasformazione in cui è possibile intervenire in modo puntuale) hanno di fatto seguito questa strada.

Forzando la natura dello strumento, definito a livello ministeriale come un semplice programma di interventi "cantierabili", sarà dunque il lavoro tecnico svolto sulle opere del primo piano città a definire lo standard qualitativo di quello che, per storia, estensione e posizione geografica, è destinato a diventare il principale spazio pubblico di Firenze nella sua dimensione di città metropolitana.

## L'Aquila tra ricostruzione e prove di rigenerazione

Claudia Faraone

A cinque anni e mezzo dal terremoto, L'Aquila si avvia a diventare il "più grande cantiere d'Europa", per dirla con le parole del suo sindaco Massimo Cialente. Un cantiere con un ancor più complesso iter procedurale, a causa della sua condizione post-terremoto e gli iter procedurali/amministrativi che essa comporta, nel quale si rimettono in gioco alcuni dei progetti urbani sui quali l'amministrazione comunale stava lavorando prima che il terremoto del 2009 ne interrompesse l'avanzamento. Questa ricostruzione attinge i suoi finanziamenti dai fondi appositamente stanziati - ma non sufficienti - dalle donazioni e finanziamenti solidali post-disastro, ma anche partecipando a bandi per finanziamenti nazionali ed europei. Dai bandi promossi dai Ministeri delle Infrastrutture e Trasporti e dello Sviluppo Economico, di cui ci occuperemo in questo scritto, alla candidatura come città Capitale della Cultura stanno rimettendo al centro del dibattito pubblico, politico e tecnico, un'agenda urbana per l'Italia, nonostante i tempi di crisi e la *governance* instabile (3 governi in 3 anni).

Nel caso di L'Aquila, all'instabilità a livello nazionale si è sommata l'instabilità e incertezza della *governance*, data dai diversi commissari e strutture per l'emergenza post-terremoto, che però ha trovato nella procedura concorsuale un elemento di stabilità e continuità capace di portare avanti una trasformazione urbana molto impegnativa amministrativamente ed economicamente.

In questa cornice si colloca la partecipazione alla selezione del "Piano nazionale per le città" da parte del Comune di L'Aquila predisposto dal Decreto Legge n.83/2012 art.12, il cosiddetto Decreto Sviluppo.

Nel caso di L'Aquila gli interventi previsti per i quali è stato chiesto un finanziamento riguardano aree dismesse e opere complementari e integrate di diversa tipologia e destinazione d'uso, di cui il fiore all'occhiello era il progetto di Piazza d'Armi. Si tratta del miglioramento delle dotazioni infrastrutturali, viabilità intermodale e parcheggi, con il conseguente miglioramento degli assi

strategici di viabilità urbana, spazi verdi, attrezzature e servizi sportivi e culturali.

La Cabina di regia del Mit ha selezionato le proposte e assegnato le risorse in base ad alcuni criteri prioritari. La proposta di L'Aquila ha risposto alla maggioranza di essi: l'immediata cantierabilità data da una trasformazione in variante diretta al Prg con un accordo di programma; il coinvolgimento di soggetti e finanziamenti pubblici e privati con i soldi derivanti dalle donazioni; l'efficientamento dei sistemi di trasporto urbano e il miglioramento della qualità urbana, del tessuto sociale e ambientale con progetti volti proprio a questi obiettivi.

L'unico criterio non rispettato è stato quello del contenimento del consumo di nuovo suolo non edificato: il progetto per Piazza d'Armi ha immaginato un'edificazione consistente in un momento in cui la retorica del "consumo di suolo zero" non era ancora un tema sensibile e condiviso e nello stesso tempo si colloca in un vuoto strategico a livello urbano che chiama a una riflessione laica su cosa e come edificare, nel merito del programma insediato, piuttosto che nel costruire o meno.

### Contratto di Valorizzazione Urbana L'Aquila Ovest

Dopo la fase di selezione, il piano città è entrato nella sua fase operativa con la firma del contratto di valorizzazione urbana (cvu) il 5 aprile 2013.

Il cvu elaborato dal settore Pianificazione e Ripianificazione del Comune di L'Aquila s'intitola "Centralità Ovest: Parco urbano e auditorium dell'ex Piazza d'Armi - Stazione FS e direzionalità pubblica di Villa Gioia" e si concentra sulla zona occidentale della città, nella prima espansione del secondo dopoguerra, e riguarda diversi interventi di cui il principale è, come già detto, Piazza d'Armi con il parco, teatro direzionale, parcheggio interrato ex-novo insieme alla riqualificazione degli impianti sportivi esistenti; la sede unica degli uffici comunali; il distretto della ricostruzione nell'area ex Italtel; il progetto urbano unitario Santa Croce e la cittadella del welfare; la riqualificazione dell'area della stazione ferroviaria e l'intervento di *housing* sociale a S. Antonio nel progetto C.A.S.E.; la riqualificazione urbana di Viale Corrado IV e Viale della Croce Rossa; infine l'aeroporto dei Parchi.

La nuova centralità urbana proposta nella zona ovest tiene insieme l'ambito compreso tra la stazione ferroviaria fino al nuovo Parco urbano di Piazza d'Armi per valorizzarne le funzioni direzionali esistenti anche attraverso la riorganizzazione dell'armatura urbana con la creazione di un nuovo sistema di mobilità e accessibilità al centro storico. Inoltre comprende una serie di aree di proprietà o servizio pubblico che necessitano di un progetto/processo di ricucitura e messa in comunicazione.

La Cabina di Regia del Mit ha riconosciuto priorità alta al principale intervento in esso previsto, il "Parco urbano e auditorium di Piazza d'Armi", esito di un concorso internazionale, e ha finanziato il progetto con 15 milioni di euro.

### Il concorso internazionale di progettazione

L'ambizione del Parco urbano è quella di ristabilire una cerniera e un nuovo baricentro per la città che ha perso il riferimento urbano del centro antico, con tutte le attività che ospitava, a causa della sua inagibilità.

Il parco urbano si svilupperà nell'ex area di Piazza d'Armi, con un'estensione di 80 mila metri quadrati mentre la piazza con teatro e parcheggi interrati occuperanno 32 mila metri quadrati.

Il toponimo ne spiega anche la precedente funzione, ovvero il luogo dove i militari della caserma adiacente facevano le loro esercitazioni. A causa del suo non utilizzo è diventato negli anni un vuoto potenziale che, prima del terremoto, aveva iniziato a essere "riempito" ai margini con edifici a uso militare. Proprio due mesi prima del terremoto, dopo 120 anni, è stato ri-acquisito dal Comune con una procedura di esproprio e un indennizzo al Demanio di 2 milioni 90 mila euro.

Subito dopo il terremoto invece, Piazza d'Armi è stata presa in considerazione prima come luogo di stoccaggio temporaneo delle macerie che man mano venivano raccolte, poi come luogo dove collocare strutture temporanee, come la chiesa di S. Bernardino e la mensa dei poveri (realizzati) o il teatro temporaneo in legno che doveva ospitare il teatro comunale inagibile, non realizzato, che avrebbe dovuto essere donato da Federlegno, su progetto di Mario Cucinella, e parzialmente finanziato dalla comunità

di abruzzesi di Canberra che aveva messo insieme 2 milioni e settecentomila dollari. Un teatro circondato dal verde, così come immaginato prima del disastro e così come proposto nel bando del concorso di progettazione internazionale "Parco urbano Piazza d'Armi" successivo al terremoto.

Nello stesso tempo è, di fatto, l'ambito urbano attorno al quale si dipana la viabilità principale della città con un flusso automobilistico intenso e trans-gerarchico: by-pass di collegamento al centro per tutto lo sviluppo urbano del secondo dopoguerra e dei tempi recenti, è nei pressi di Piazza d'Armi che si trova anche l'accesso all'autostrada A24 Roma-Teramo.

Riannodando i fili del percorso urbanistico pre-terremoto, il settore di Ripianificazione del Comune di L'Aquila ha bandito il concorso internazionale di progettazione (ai sensi del Capo IV, Sezione III, art. 99 e seguenti del D.Lgs. 163/2006) "Parco urbano di Piazza d'Armi" per la riqualificazione urbanistica e ambientale dell'intero contesto urbano. La procedura concorsuale è stata portata avanti a garanzia di una qualità architettonico-urbanistica del progetto. La consultazione è avvenuta a cavallo tra febbraio e aprile 2012 e successivamente è stata nominata la giuria presieduta dall'architetto Juan Manuel Palerm Salazar (atti del Sindaco n. 28193 del 04.05.2012 e 34663 del 30.05.2012) che a Febbraio 2013 ha premiato la proposta vincitrice redatta dallo studio di Roma MODO studio - Cibinel, Laurenti e Martocchia architetti associati- incaricato successivamente di stilare il progetto definitivo del Com-

parto "B", ovvero il parco urbano e il teatro (con determinazione dirigenziale n° 973 del 24.10.2013).

### A che punto siamo

La proposta contenuta nel cvu si basa sulle "Linee d'indirizzo strategico del Piano di Ricostruzione del centro storico" per cui l'intesa con il commissario per la ricostruzione che permette la programmazione economico-finanziaria è avvenuta il 31 agosto 2012, proprio a cavallo tra l'istituzione della Cabina di regia del Mit e la scadenza per la consegna delle candidature all'Anci. Nello specifico è contenuta, sempre all'interno del Piano di ricostruzione, nello "Stralcio progetti strategici", in cui sono inseriti una serie di progetti urbani rilevanti e prioritari sui quali si concentreranno i fondi pubblici per la ricostruzione: questo è il caso del quadrante Nord-Ovest.

La condizione post-terremoto ha, infatti, reso la città recettore di diversi finanziamenti e donazioni che sommati al contributo corrisposto dal piano città ha reso possibile la realizzazione in toto del parco, per il quale erano necessari in totale 22 milioni di euro.

Del piano finanziario ed economico del cvu per L'Aquila Ovest fanno parte i finanziamenti che arrivano dalla delibera Cipe pre-terremoto, da Comune e Regione, per la viabilità in Via Corrado IV; i finanziamenti del Ministero dell'economia post-terremoto e la donazione di 3 milioni di euro da parte del governo Australiano.

Attraverso l'accordo di programma con la Provincia, ratificato a cavallo dell'estate

2013, il progetto è diventato direttamente variante al piano regolatore in vigore, ormai obsoleto poiché risalente al 1975. Successivamente (det. dir. n.872 del 24/09/2013) è stato nominato il Responsabile Unico del Procedimento (Rup) "Parco urbano di Piazza d'Armi" e l'anno successivo (det. dir. n.2024 del 19/09/2014) è stato approvato il progetto e le modalità di scelta del contraente. Risale a ottobre 2014 la pubblicazione del bando di gara per la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori per cui il criterio di aggiudicazione è il prezzo più basso.

Il Rup sta comunicando con la cabina di regia con report semestrali che sbloccano i fondi in tranche conseguenti. Rispetto al cronoprogramma dei lavori stilato in funzione delle direttive del Mit che davano 6 mesi per i verbali d'inizio lavori a seguito della registrazione alla corte dei conti, di fatto le procedure del cvu sono in ritardo di qualche mese: l'affidamento dell'appalto integrato (progetto esecutivo-lavori) doveva esser fatto entro il 10 ottobre 2014, seguito un mese dopo dall'inizio lavori. Questi ritardi sono dovuti a vari motivi (compilazione errata del bando, passaggi con la corte dei conti molto lunghi) ma è evidente che le condizioni di L'Aquila sono, rispetto ad altri contesti, davvero eccezionali e l'avanzamento dei lavori attesta la bontà della procedura. Non a caso è stato preso del tempo in più per poter andare in gara d'appalto con un progetto definitivo e non con il preliminare esito del concorso, che evidentemente avrebbe dato meno garanzie dal punto di vista dell'aderenza al progetto vincitore.

L'apertura delle offerte per l'esecuzione dei lavori è prevista l'8 gennaio 2015 e speriamo che nessuno dei perdenti la gara d'affidamento alla comunicazione degli esiti faccia ricorso.\*

*\* Ringrazio l'architetto Seccia del Comune di L'Aquila per la disponibilità.*



Vista a volo d'uccello del Parco urbano di Piazza d'Armi, in primo piano Viale Corrado IV (MODOstudio)

## Un piano per fronteggiare il rischio della Valbisagno, a Genova

Anna Nicoletti

Nell'ambito del Decreto legge 83 del 22 giugno 2012 concernente Misure urgenti per la crescita del paese, è stato individuato un nuovo strumento, il piano città, dedicato alla riqualificazione di aree urbane degradate.

Il Comune di Genova ha partecipato alla selezione con una proposta relativa all'ambito della Valbisagno, un complessivo programma di riqualificazione che si inserisce in una strategia di valorizzazione del territorio mediante la connessione con i sistemi di mobilità a grande scala (stazione ferroviaria di Brignole, prolungamento della linea metropolitana). La Valbisagno, una delle due principali vallate cittadine perpendicolari alla costa attestata sull'omonimo torrente, vede l'inizio della sua trasformazione da zona rurale con l'annessione al Comune di Genova nel 1873: da questo momento le è assegnato un ruolo particolare, con la localizzazione dei servizi logistici principali come il cimitero, il mercato generale, la rimessa dei tram, il gasometro, il deposito della nettezza urbana, le carceri. Dagli anni '50 l'espansione residenziale ha interessato le zone collinari con una forte urbanizzazione, in totale assenza di una adeguata dotazione infrastrutturale. La massiccia utilizzazione del territorio, gli interventi edilizi lungo i corsi d'acqua e l'instabilità naturale dei versanti hanno dato luogo a fenomeni di dissesto idrogeologico e alla vulnerabilità delle aree di fondovalle, fortemente soggette a rischio di esondazione, come i recenti avvenimenti alluvionali hanno tragicamente dimostrato. Sul piano della viabilità, la vallata soffre di elevate carenze, in quanto non è servita dalla ferrovia ed è sprovvista di un completo sistema di trasporto pubblico in corsia riservata: la commistione col traffico privato provoca problemi di intasamento con ricadute sui tempi di percorrenza e sull'inquinamento ambientale. Un programma di interventi di adeguamento delle infrastrutture consentirebbe di inserire la Valbisagno, con un bacino residenziale importante (circa 140.000 abitanti), nel contesto di una città metropolitana che sia

multipolare, integrata e senza periferie. La proposta persegue una strategia complessiva articolata nei seguenti obiettivi:

- Riduzione del rischio di esondazione nel bacino del torrente Bisagno. Il tema del riassetto idrogeologico, per dimensioni territoriali e finanziarie, deve essere affrontato con una pluralità di investimenti incidenti sulla progressiva riduzione del rischio. Già nell'ottobre '98 era stato sottoscritto un Protocollo d'Intesa tra Regione Liguria, Provincia e Comune di Genova per la progettazione coordinata degli interventi di mitigazione dell'emergenza idraulica del bacino del Bisagno, in particolare con la realizzazione di un canale scolmatore. La Provincia di Genova aveva adottato nel 2006 il progetto definitivo, successivamente approvato dal Consiglio Superiore dei LL.PP. L'opera non si era potuta realizzare per il costo eccessivo (250.000.000 di Euro). Per la proposta di Contratto è stata individuata una parziale e limitata variante del progetto definitivo dello scolmatore del Bisagno, che consente di realizzare un primo lotto di opere per la messa in sicurezza dei rivo Fereggiano, Rovare e Noce, con un costo complessivo sensibilmente inferiore (pari a 45 milioni di euro) e ridotti tempi di esecuzione.
- Miglioramento dell'efficienza dei sistemi di trasporto urbano. L'obiettivo dell'incremento della mobilità sostenibile viene perseguito attraverso la realizzazione di un asse protetto per il mez-

zo pubblico ampliando la sede stradale sull'argine sinistro del torrente Bisagno nel tratto Staglieno-Gavette. L'intervento costituisce nello stesso tempo la realizzazione dell'argine, in un tratto ove è inesistente, e di una corsia riservata per il trasporto pubblico, diventando asse portante di una riorganizzazione dell'intera vallata e generando opportunità di riqualificazione e sviluppo sia insediativo che produttivo, oltre a migliorare la qualità della vita dei residenti, nella prospettiva di estendere la percorrenza protetta all'intera vallata.

- Riqualificazione delle aree industriali dismesse e dei quartieri di edilizia residenziale pubblica. L'investimento consente la produzione di 211 alloggi sociali e la riqualificazione energetica di 121 alloggi esistenti, in particolare nell'area dell'ex Colorificio Boero a Molassana, mediante tre tipologie di intervento: una porzione privata, un nuovo fabbricato di Erp e un consistente intervento di edilizia sociale tramite il sistema dei Fondi Immobiliari. A fronte di un investimento complessivo sull'ambito di Euro 200.000.000, comprensivo di interventi privati di riconversione industriale, l'ammontare totale del finanziamento pubblico richiesto è di Euro 113.856.497, di cui 30.549.683 euro a valere sul piano città, euro 49.000.000 a valere su eventuali fondi del Ministero dell'Ambiente e/o del Dipartimento della Protezione Civile, euro 34.306.811 tramite l'attivazione del Fondo Investimenti per l'Abitare.



Tracciato scolmatore su foto aerea

Con Decreto del Mit dell'8 febbraio 2013 il Comune di Genova ha ricevuto la quota maggiore di finanziamenti, ben 25.000.000 di euro. Nonostante il riassetto idrogeologico non fosse il principale dei criteri, valutando la particolare condizione della città, il Ministero ha ritenuto opportuno dedicare l'intero ammontare del finanziamento alla realizzazione dello scolmatore del Feregiano. Il 9 maggio 2013 è stato sottoscritto tra il Mit, la Regione Liguria, la Provincia di Genova e il Comune di Genova il cosiddetto cvu, nel quale si individuano le partecipazioni finanziarie (25.000.000 euro del piano città, 5.000.000 euro di contributo regionale e 10.000.000 euro di fondi del Comune di Genova). Ai fini della realizzazione dell'opera i diversi soggetti hanno sottoscritto nel marzo 2014 una convenzione attuativa, che regola i rapporti tra le parti, le modalità di esecuzione, l'erogazione dei finanziamenti, il sistema di monitoraggio, il cronoprogramma. Sottoposta all'approvazione della Corte dei Conti, è divenuta esecutiva ed è stata comunicata al Comune il 7 di agosto 2014. Il giorno dopo sono state pubblicate le procedure di gara per l'affidamento dell'opera: attualmente sono in fase d'esame le offerte tecniche pervenute. Si auspica, come i recentissimi provvedimenti in itinere a seguito dei nuovi eventi alluvionali parrebbero configurare, che il piano città costituisca un primo complesso di investimenti per dare inizio ad un concreto processo per la definitiva soluzione dei problemi idrogeologici, essenziale per il risanamento dell'intera valle e per migliorarne le prospettive residenziali e occupazionali.

## Verona. Lo stato di attuazione del Piano Città

Giovanni Montresor

L'Amministrazione comunale di Verona aveva elaborato un'ambiziosa proposta di contratto di valorizzazione urbana (cvu) denominata "Dalle antiche vie di comunicazione, la nuova città", finalizzata al miglioramento della dotazione generale di servizi e infrastrutture e comprendente un complesso di interventi relativi alla realizzazione di nuove infrastrutture, al recupero di aree verdi, alla costruzione di parcheggi ed alla ristrutturazione di edifici comunali di edilizia residenziale pubblica gestiti da una municipalizzata ad intera partecipazione comunale (Agec – Azienda Gestione Edifici Comunali); il tutto con una previsione di investimenti di oltre 864 milioni di euro. Va peraltro evidenziato che tale iperbolico importo era per una gran parte (oltre 704 milioni di Euro) ascrivibile agli interventi di rigenerazione urbana e di trasformazione urbanistica di vecchie aree produttive previsti nel comparto di Verona Sud (ex Zai – Zona Agricola Industriale), promossi da soggetti e operatori privati e recepiti dal Comune nella disciplina operativa del Piano degli interventi con la procedura degli accordi di pianificazione, ai sensi dell'art. 6 della legge urbanistica regionale 11/2004. Tra i più significativi interventi previsti quanto a localizzazione strategica, dimensione e qualità degli interventi, anche in termini di nuove dotazioni di aree per i servizi e per edilizia residenziale sociale e di implementazione della dotazione infrastrutturale e di città pubblica, vanno citati gli ambiti ex officine Adige (prossimo al casello autostradale di Verona Sud), ex manifattura Tabacchi e ex Autogerma (a ridosso dei quartieri residenziali di Santa Lucia e Golosine).

La rimanente quota di circa 160 milioni di euro di investimenti previsti comprendeva, invece, un'articolata e diversificata serie di interventi di diversa tipologia, diffusi in varie zone del territorio comunale e segnatamente nel quadrante nord/ovest e nel quadrante meridionale; interventi in buona parte da attuarsi direttamente dal Comune di Verona e in taluni casi con il coinvolgimento di enti e soggetti diversi:

- il recupero storico e ambientale del

Parco di Villa Pullè (interamente a carico pubblico) e il nuovo centro sportivo per canoa-kajak e calcio nella frazione di Chievo (con la partecipazione, come promotori e cofinanziatori, di società sportive);

- gli interventi nell'ambito del Parco Adige Nord, con il recupero e la rifunzionalizzazione di due complessi rurali e delle ex scuole americane, da destinare a funzioni sociali, formative e culturali, segnatamente rivolte a soggetti disabili (progetto Icarus per la riabilitazione equestre, campus della famiglia, ecc.), anche in tal caso con consistente partecipazione finanziaria di associazioni ed enti privati;
- l'intervento di completamento e integrazione del contratto di quartiere II nel quartiere periferico di Borgo Nuovo, con la riqualificazione della piazza principale, la costruzione della nuova chiesa parrocchiale, la realizzazione di un teatro e l'ampliamento e l'adeguamento sismico di una scuola secondaria di primo grado, con coinvolgimento e cofinanziamento della diocesi di Verona;
- l'intervento di recupero ed efficientamento energetico di edifici di edilizia residenziale pubblica (erp), per un totale di oltre 2.000 abitanti da insediare, diffusi in cinque quartieri, e l'acquisizione di altri 180 alloggi ora di proprietà Inps e Inpdap nell'ambito di Verona Sud;
- l'intervento di recupero dell'ex arsenale austriaco, con previsione di destinazioni d'uso pubbliche e private (spazi museali e polifunzionali, scuole per l'infanzia, servizi di ristorazione, attività ricreative e per il tempo libero, ecc.), tramite una proposta di finanza di progetto a carico di privati e un cofinanziamento pubblico;
- infine una serie di interventi infrastrutturali nel comparto di Verona Sud per la riqualificazione di assi stradali e svincoli, la realizzazione di un grande parcheggio scambiatore a sud del casello autostradale e la realizzazione del sistema di trasporto rapido di massa su filobus (questi ultimi in parte finanziati tramite i già citati accordi di programma con privati per il recupero di grandi aree ex produttive, in parte con contributo pubblico statale e comunale e in parte con risorse da reperire).

Il coacervo delle azioni sopraelencate è comunque legato da una sorta di ideale fil rouge che trova sintesi nell'originale titolo del cvu "Dalle antiche vie di comunicazione, la nuova città"; gli interventi proposti si sviluppano seguendo il percorso del fiume Adige e del canale Camuzzoni, partendo dalla frazione del Chievo per espandersi poi verso il Cardo Massimo, asse che collega l'ingresso della Città Storica (Porta Nuova) al casello di Verona sud, aggregando idealmente le reti idrauliche storiche con il sistema della mobilità: partendo dunque dalle antiche vie di comunicazione, si vuole realizzare la nuova città.

Di rilievo anche l'obiettivo, dichiarato nella relazione accompagnatoria del cvu, di recuperare lo storico legame tra la città e l'Adige, almeno nella parte a monte del centro storico: se in quest'ultimo la costruzione dei muraglioni dopo la disastrosa piena del 1882 ha di fatto interrotto e negato tale rapporto, gli interventi previsti nel parco Adige Nord e in adiacenza alla frazione del Chievo dovevano concorrere, valorizzandone gli elementi paesaggistici e ambientali, al recupero di un waterfront piuttosto degradato ma ancora sufficientemente naturalizzato.

Diversi invece gli obiettivi per il quadrante di Verona Sud, che rappresenta un'importante e vitale centralità di un'area metropolitana di rango transregionale dove storicamente si sono localizzate le principali attività economiche e produttive: sviluppatosi tra il nodo ferroviario di Porta Nuova e, a partire dagli anni '60, l'autostrada Mi-Ve, la cosiddetta "Zai storica" aveva visto insediarsi nel corso del '900 le attività manifatturiere, fieristiche e annonarie che hanno costituito l'industrializzazione della città di Verona; ma tutta l'area incardinata attorno all'asse di collegamento tra il casello autostradale di Verona e il centro città (il cosiddetto Cardo Massimo) è da tempo interessata da dinamiche urbane con ampi fenomeni di dismissione e/o da modifiche di utilizzo che ne hanno profondamente mutato l'essenziale vocazione industriale. Su questa zona hanno peraltro indirizzato il futuro sviluppo della città sia il Piano di Assetto del Territorio (Pat) sia il Piano degli Interventi, con una straordinaria concentrazione di operazioni di trasformazione, riconversione e rigenerazione urbana già pianificate. Le proposte di intervento del cvu per il piano città per questa porzione urbana dovevano implementare e fungere

da volano per attivare investimenti privati di notevole entità, investimenti al momento frenati dall'attuale difficile momento del mercato immobiliare, in piena adesione con lo spirito del piano che aveva tra gli obiettivi, oltre alla riqualificazione delle città, anche il rilancio dell'economia.

Alla luce di quanto sopra, tenuto conto delle risorse finanziarie già esistenti, nella domanda di ammissione al contributo previsto dal piano città venne richiesto un importo di € 93.008.573, a fronte del quale il Ministero ha assegnato al Comune di Verona un contributo di € 7.886.000, finalizzato all'intervento di recupero di edifici di edilizia residenziale pubblica come previsto nella proposta di valorizzazione urbana presentata. A fronte del contributo concesso, il Comune ha individuato come prioritari gli interventi su sei complessi edilizi, tra quelli previsti nel cvu, dislocati in cinque diversi quartieri periferici della città, con una previsione di spesa di poco superiore a quella concessa e con l'impegno di Agec a concorrere con fondi propri per la parte non coperta dal finanziamento ministeriale (€ 52.049,78). In data 13 gennaio 2014 è stato sottoscritto il cvu tra Ministero delle Infrastrutture, comune di Verona e Agec Verona con la definizione degli interventi di riqualificazione previsti e la relativa ripartizione economica; interventi che, in estrema sintesi, sono tutti riconducibili ad opere di carattere squisitamente edilizio e di efficientamento energetico, quali recupero di alloggi sfitti, risanamento di coperture e facciate, sostituzione di serramenti, eliminazione di barriere architettoniche, realizzazione di percorsi e di sistemazione delle aree cortilizie di pertinenza, rifacimento di centrali termiche e di tratti di reti di teleriscaldamento.

È di tutta evidenza come la scelta della tipologia di interventi sia stata indirizzata su opere di riqualificazione di singoli, se pur quantitativamente consistenti, complessi residenziali, rinunciando tout court ai più ambiziosi iniziali progetti di riqualificazione urbana a livello di quartiere ed al miglioramento di dotazioni infrastrutturali e di spazi pubblici che probabilmente meglio avrebbero assecondato gli obiettivi generali del piano città.

Dopo ulteriori approfondimenti ed aggiornamenti dei progetti definitivi relativi agli interventi ammessi al finanziamento con

rimodulazione dei quadri economici, pur rimanendo invariato l'importo complessivo di spesa, in data 28 luglio 2014 è stata sottoscritta tra Ministero e Comune la convenzione con il cronoprogramma dei rispettivi impegni; convenzione registrata alla corte dei conti in data 13 agosto 2014, data dalla quale decorrono 6 mesi per la consegna dei lavori.

A dicembre 2014, nessun cantiere finanziato con il piano città è stato ancora iniziato. Mancano ancora i progetti esecutivi per i lavori sui sei diversi complessi immobiliari (alcuni dei quali risultano in corso di redazione, mentre per altri dovrebbe essere imminente l'assegnazione di incarichi a professionisti esterni esperti di efficientamento energetico), né, ovviamente, sono state scelte le diverse imprese che eseguiranno gli interventi.

Non si può sottacere che il rallentamento dell'iter procedurale per arrivare all'effettiva apertura dei cantieri è stato pesantemente condizionato da recenti vicende giudiziarie che da circa un anno hanno interessato sia i vertici tecnici e amministrativi di Agec sia l'assessorato all'urbanistica e pianificazione territoriale del comune.

Le previsioni ad oggi sono di partire con i primi cantieri a marzo 2015 e nei mesi successivi con tutti gli altri; il comune di Verona fungerà da stazione appaltante ed ha già provveduto alla nomina del Rup, un dirigente del servizio Estimo Lavori Pubblici, mentre la direzione dei lavori e l'assistenza al Rup saranno svolte da Agec.

All'art.12 della convenzione citata si prevede un monitoraggio semestrale sullo stato di avanzamento degli interventi, mentre il partenariato nell'operatività degli interventi è limitato al rapporto già citato tra il comune di Verona e l'Azienda municipale Agec, senza alcun coinvolgimento di soggetti privati se non per la mera esecuzione dei lavori; né, allo stato, si ravvisa alcun effetto moltiplicatore del finanziamento pubblico nei confronti di investimenti privati.

Gli interventi oggetto del finanziamento del piano città per il comune di Verona si connotano quindi per il positivo effetto di riduzione della tensione abitativa e di miglioramento della qualità edilizia in quanto verrà rimesso a disposizione uno stock di numerosi appartamenti sfitti (alcuni dei quali in condizioni di inagibilità), migliorandone notevolmente l'efficienza energetica; positivo anche il fatto che non si intacchi alcun

terreno non edificato, trattandosi in tutti i casi di interventi su preesistenze, e che si sia comunque concentrato l'interesse su quartieri periferici in alcuni casi interessati da fenomeni di degrado del tessuto sociale.

Per contro si è forse persa un'occasione (anche a motivo del contributo relativamente esiguo rispetto all'ambizioso programma iniziale) per una più incisiva azione di rigenerazione urbana (e non solo edilizia) con interventi di tipo infrastrutturale e su spazi e attrezzature pubbliche di quartiere.

## Taranto, Quartiere Tamburi

Angelo Micolucci

Il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (Mit) nell'ambito del piano città dedicato alla rigenerazione delle aree urbane degradate, ha identificato tra le proposte meritevoli di finanziamento, quella inerente il quartiere Tamburi di Taranto<sup>1</sup>.

L'area di Taranto identificata come quartiere Tamburi, ha caratteristiche peculiari, difficilmente riscontrabili in aree di altre città, dovute alle complesse trasformazioni evolutive che lo hanno interessato. Un quartiere storico nato dall'area di Porta Napoli che costituiva il simmetrico sviluppo della città rispetto all'isola del centro storico; il suo sviluppo era, fino agli anni '50, principalmente legato alle residenze di dipendenti ferroviari e degli storici e rinomati cantieri navali. I successivi insediamenti industriali ed infrastrutturali, degli anni '60, hanno definito un confine fisico ed immateriale allo stesso tempo, netto ed invalicabile oltre il quale era precluso definitivamente lo sviluppo della città abitata. Il condivisibile ma scellerato desiderio di contiguità abitazione-lavoro, determinò uno sviluppo forzato del quartiere proprio verso le aree industriali. Oggi è certamente uno dei quartieri più inquinati e degradati della città, con serissimi problemi di salubrità ambientale e disagio sociale.

Proprio in virtù delle notevoli e complesse criticità illustrate, il quartiere Tamburi è oggetto di vari progetti volti alla riqualificazione ambientale ed urbana. Purtroppo tali progetti sono stati, negli anni, sviluppati ed elaborati, non in ragione di una visione organica desiderabile, ma in funzione di risorse di finanziamento disponibili veicolate in modo più o meno estemporaneo.

L'estrema vicinanza del quartiere Tamburi allo stabilimento ILVA ed in generale all'area industriale di Taranto, ne caratterizza in modo stringente ed opprimente la vivibilità, e di conseguenza anche le ipotesi di intervento future; si tratta di un'area fortemente esposta all'inquinamento atmosferico per le emissioni di inquinanti e di polveri, anche inquinamento dei suoli a causa della deposizione per via aerea avvenuta per decenni.

Alcuni progetti esistenti, unitamente a proposte pervenute all'amministrazione pub-

blica, nonché nuove idee frutto di una mutata e innovata sensibilità per l'area, sono confluite in un documento univoco "Piano di valorizzazione urbana del Comune di Taranto", volto a migliorare la qualità urbana ed ambientale nonché l'offerta di servizi ed attrezzature in un'area altamente degradata che comprende il tessuto urbano del Quartiere Tamburi a confine con lo stabilimento Ilva, l'area di Porta Napoli con i principali assi di trasporto (ferroviario, marittimo e stradale) e la città vecchia.

Il piano cerca di rilanciare il più ampio processo di valorizzazione dell'area individuata (Tamburi, Porta Napoli e città vecchia), da mettere in atto attraverso programmi di sviluppo del molo polisettoriale e del molo turistico, in grado di attrarre flussi finanziari e turistici capaci di costituire un elemento di rilancio dell'area. In particolare, il piano si propone:

1. la sistemazione e riqualificazione del quartiere Tamburi (denominato sottoambito quartiere Tamburi);
2. la realizzazione di opere infrastrutturali per il miglioramento del sistema dei trasporti e dell'intermodalità, quali la realizzazione di un'area di scambio tra trasporto ferroviario e trasporto pubblico urbano e la costruzione di percorsi di collegamento tra i diversi sistemi di mobilità presenti nell'area del quartiere di Porta Napoli (denominato sottoambito quartiere Porta Napoli);
3. la riappropriazione della città storica e del recupero dell'identità rimettendo al centro dell'interesse cittadino le parti di territorio originarie: l'isola di città vecchia (denominata sottoambito città vecchia).

In particolare il sottoambito quartiere Tamburi, per la realizzazione del programma di recupero ambientale per il risanamento del Quartiere Tamburi è già stato oggetto di finanziamenti tramite la delibera Cipe n.3/2006 (10 milioni di euro) mentre ulteriori risorse, previste dal ciclo di programmazione regionale 2007-13 non sono state attualmente concesse.

I progetti pubblici riguardanti questo sottoambito sono:

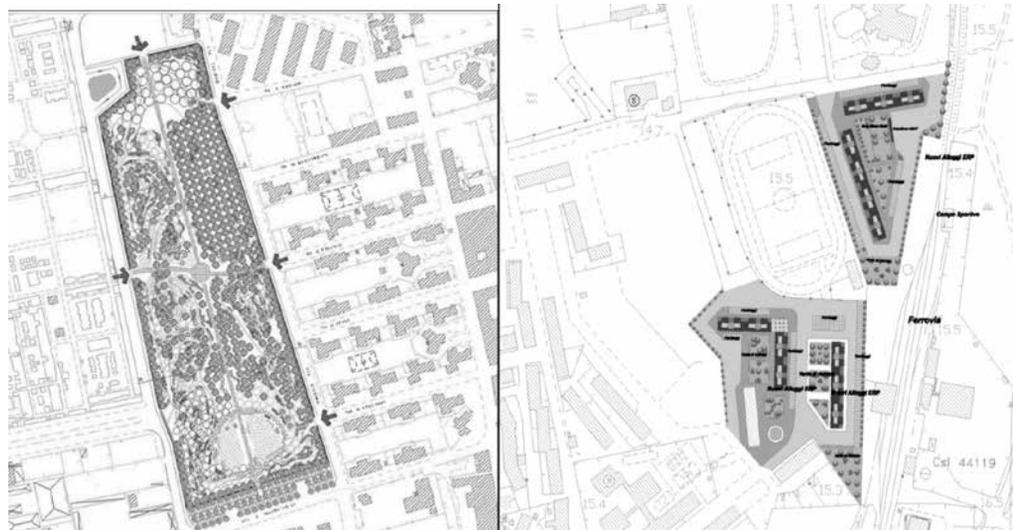
- Foresta Urbana, ovvero una barriera naturale e sperimentale da realizzare negli spazi che si renderanno liberi e seguito della demolizione di case a ridosso del-

lo stabilimento Ilva al fine di costituire un'area verde di coronamento e protezione dello spazio urbano consolidato dallo stabilimento;

- Polo a destinazione mista (intermodale, sportiva, direzionale, mercatale), un'opera finanziata con fondi della delibera Cipe n.3/2006 con € 4.960.000. Questa opera si compone di uno spazio recuperato dalla demolizione del vecchio mercato all'ingrosso (che è stato spostato lungo la direttrice viaria n.106 per Reggio Calabria) dove è stata realizzata un'opera architettonica di valore destinata a mercato, funzioni amministrative e di svago, con spazi attrezzati per i bambini;
- Realizzazione di terrazzamenti con sistemazioni e verde e camminamenti pedonali nell'area del Lungomare sul Mar Piccolo ovvero quella zona del quartiere Tamburi prospiciente il seno Ovest dello specchio acqueo interno della città di Taranto.
- Riqualficazione Urbana che prevede la realizzazione di uno spazio urbano attrezzato e di edilizia residenziale pubblica di tipo sostenibile ed ecocompatibile, al fine di offrire alloggi agli abitanti del quartiere che hanno interesse a rimanere nello stesso quartiere a seguito della demolizione dei fabbricati dichiarati inquinati ed inadibili.

Nell'ambito del progetto di territorio illustrato, sono stati oggetto di finanziamento i seguenti progetti:

- Il sottoprogetto "Foresta Urbana" area Nord, escludendo la demolizione delle abitazioni denominate "case parcheggio" esistenti nell'area, a ridosso delle "collinette ecologiche" e assicurando la preventiva bonifica delle aree come prima fase di cantierizzazione (importo: € 8.805.000). Si tratta di un'area particolarmente problematica poichè si tratta della fascia cuscinetto esistente tra degli insediamenti abitativi di tipo economico popolare in elevato stato di fatiscenza, ma connotati da popolazione fortemente radicata al territorio, e un singolare quanto maldestro tentativo di rimedio ambientale (collinette ecologiche) realizzato durante la costruzione dello stabilimento siderurgico per mettere a riparo le abitazioni degli effetti inqui-



Foresta urbana nella zona Nord e alloggi di *housing* sociale

nanti aerei.

- realizzazione di *housing* sociale per la costruzione di 154 alloggi, previa bonifica del sito come prima fase di cantierizzazione, recuperando l'originario progetto di nuovi alloggi, approvato con delibera comunale n. 127 del 22/11/2005 (importo: € 15.000.000).

Per la realizzazione della "Foresta Urbana", che crei una barriera naturale di verde a coronamento e protezione dello spazio urbano consolidato, dallo stabilimento, è stata effettuata la caratterizzazione dei suoli, ed espletata l'analisi di rischio. L'amministrazione comunale di Taranto in questa fase sta espletando la gara per l'esecuzione dei lavori di bonifica ambientale.

Per la realizzazione di *housing* sociale, allo stato attuale risulta appaltata l'esecuzione dei lavori di bonifica ambientale, già finanziati con delibera Cipe n. 3 del 2006, e il cantiere dovrebbe avviarsi entro gennaio 2015. Dunque, affinché, possa essere avviato il progetto di realizzazione degli alloggi, occorre che siano completati i lavori di bonifica.

Dall'analisi dello stato attuale del piano città si delinea che la modalità di attuazione scelta dall'amministrazione comunale è quella dei bandi pubblici, e che ad oggi si stanno espletando attività preliminari al successivo avvio degli interventi, ma di fondamentale interesse ambientale.

Vista la natura e la tipologia dei progetti finanziati, di iniziativa pubblica, risulta limitato il coinvolgimento di attori privati nel processo, se non nelle preliminari fasi di costruzione delle idee progettuali avvenute attraverso un avviso pubblico per la mani-

festazione d'interesse da parte dei privati. Il debole interesse ha portato all'identificazione ed attuazione di un solo progetto di iniziativa privata, per la realizzazione di alloggi, attualmente in stand-by a causa delle preventive necessarie operazioni di bonifica ambientale. È stato anche curato il coordinamento del partenariato prevedendo la presenza di attori quali: Autorità Portuale, Ance, Marina Militare e Curia Arcivescovile. Non si registra, ad oggi, nessun effetto moltiplicatore di investimenti di natura privata sull'area, ragionevolmente, a causa dello stato di attuazione embrionale del piano/programma. Permangono gli altri canali di finanziamento pubblici attivati e/o previsti sull'area.

Non è da escludere, anzi è certamente da auspicare che in un prossimo futuro, ovvero quando lo stato di attuazione sarà più maturo, possa crearsi un benefico effetto volano per l'attrazione di altri investimenti su un'area nella quale coesistono una trasversalità di obiettivi e strategie. L'auspicio è che tramite il finanziamento di progetti singoli, ma in qualche modo connessi o riconducibili al desiderio principe, ovvero la rigenerazione urbana e la riqualficazione ambientale, possa instaurarsi un meccanismo virtuoso che porti alla restituzione della dignità perduta ad un'area di Taranto che rischia di perdere anche la memoria di se stessa.

1. Si ringrazia per il supporto l'arch. Mario Romandini del Comune di Taranto.

## Riqualificazione del Fronte mare delle eccellenze di Ancona

Claudio Centanni

Nel numero 244 di UI l'articolo relativo al Comune di Ancona descriveva l'impostazione e i contenuti del Contratto di valorizzazione urbana ammesso a finanziamento dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. A poco meno di due anni di distanza, può essere fatto un aggiornamento dello stato di avanzamento del progetto che prevede il completamento del recupero della Mole Vanvitelliana situata all'interno del porto per la realizzazione di funzioni legate all'industria culturale.

A seguito del Decreto Ministeriale dell'8 febbraio 2013, che destinava le risorse al Comune di Ancona, il 29 aprile 2014 è stato siglato il cvu tra il Mit e il Comune di Ancona, rappresentato dal Commissario straordinario subentrato al Consiglio Comunale scioltosi anticipatamente.

Rispetto all'impostazione dell'originario Decreto Legge che prevedeva direttamente la stipula di un vero e proprio "contratto", il modello fornito dal Mit presenta più le caratteristiche di un Accordo che serve a regolamentare gli impegni tra i soggetti pubblici e privati, anche se nel caso della proposta del Comune di Ancona, il finanziamento di €8.770.000 è interamente statale e non sono previsti finan-

ziamenti da parte di soggetti privati. L'accordo è quindi sostanzialmente servito, da parte del Comune, a confermare l'indicazione data dal Ministero circa l'utilizzo del finanziamento per uno dei nove interventi che facevano parte della proposta, e da parte del Ministero ad impegnare il Comune alla realizzazione dell'intervento tramite la sottoscrizione della relativa convenzione.

La firma della convenzione è stato un passaggio amministrativo più complesso in quanto si sono contrapposte le esigenze di standardizzazione delle procedure da parte del Mit con le esigenze di personalizzazione da parte dei 28 Comuni, ognuno dei quali aveva una proposta con caratteristiche, oggetti e importi molto differenti. A questo si aggiunga, nel caso del Comune di Ancona, le elezioni e l'insediamento di una nuova amministrazione che ha di fatto ereditato il programma senza averlo predisposto.

Occorre precisare che la dialettica fra amministrazioni comunali e Mit non è stata facile, soprattutto per quanto riguarda gli aspetti legati alle modalità di erogazione del finanziamento, che rientrando nel patto di stabilità hanno posto un duplice problema: l'impossibilità della maggior parte degli enti locali di anticipare gli importi dovuti alle ditte esecutrici e la necessità del pareggio di cassa fra entrate e uscite nell'ambito delle singole annualità. Il meccanismo imposto dal Mit e alla fine adottato da tutte le convenzioni prevede infatti il pagamento legato allo stato di

avanzamento dei lavori e alla presentazione delle relative fatturazioni, che presuppone una erogazione puntuale da parte dell'Amministrazione centrale, in modo da evitare l'esposizione da parte del Comune per somme percentualmente importanti rispetto al proprio bilancio.

Un altro aspetto significativo contenuto nello schema di convenzione inviato dal Mit è stato quello relativo all'obbligo di allegare il progetto definitivo dell'intervento, coerentemente al requisito di fattibilità con il quale erano state valutate le proposte da parte della Cabina di Regia. Nel caso del Comune di Ancona il progetto di completamento di un edificio monumentale come la Mole Vanvitelliana ha comportato una serie di aggiornamenti a seguito di alcune richieste effettuate dalla Soprintendenza ai Beni Storico-Architettonici e l'articolazione in quattro interventi:

- realizzazione delle demolizioni, saggi e prove di carico propedeutici alla esecuzione dell'intervento di restauro e recupero (importo €265.000);
- opere di recupero, sistemazione, infrastrutturazione e arredo delle corti esterne a servizio degli spazi già recuperati (importo €220.000);
- restauro e recupero dei due ultimi lati della Mole: lato Terra e lato Porta Pia (importo €7.875.000);
- allestimento ed arredo degli spazi recuperati (importo €150.000).



Vista dall'alto della Mole Vanvitelliana di Ancona (archivio comune di Ancona)

In questo modo è stato possibile mantenere l'unitarietà del progetto richiesto dallo schema di convenzione e garantire la necessaria flessibilità nella realizzazione, che invece di partire subito con un unico appalto molto complesso, consente alla stazione appaltante un effettivo controllo di tutte le fasi realizzative. Significativa è anche la scelta di utilizzare, solo per il terzo intervento, la formula dell'appalto integrato, previsto dall'art.53 del codice che contempla la possibilità di appaltare non solo l'esecuzione dei lavori ma anche la progettazione esecutiva, garantendo quindi una minore conflittualità in sede di realizzazione dei lavori.

Alla convenzione erano obbligatoriamente allegati anche il cronoprogramma degli interventi e il fabbisogno finanziario suddiviso per annualità. Quest'ultimo elaborato, che mette in relazione l'avanzamento dei lavori con le richieste di erogazione, consente al Ministero di programmare sin dall'inizio la spesa anno per anno sulla base delle effettive richieste avanzate dai comuni. Ad esempio, nel caso del programma del Comune di Ancona, i quattro interventi hanno importi molto differenti e, dal momento che il cronoprogramma prevede la fine dei lavori per metà del 2019, le erogazioni più cospicue sono previste nel triennio 2016-2018.

Per mettere a punto la convenzione il Comune di Ancona ha richiesto al Mit una prima proroga di 60 giorni prevista dal comma 1 dell'art. 9 del cvu, lo stesso che stabiliva la sottoscrizione della convenzione entro novanta giorni. A seguire è stata concordata con il Mit una ulteriore proroga di 30 giorni per definire gli aspetti legati alle modalità di erogazione del finanziamento. La convenzione è stata quindi trasmessa dal Comune il 30 ottobre ed è stata siglata il 12 dicembre, in quanto nel frattempo si è dovuto provvedere alla firma digitale dell'originario cvu.

Fra gli impegni contenuti nella convenzione quello più stringente era rappresentato dall'obbligo di inviare al Mit il verbale di consegna lavori entro 6 mesi dalla avvenuta registrazione della convenzione da parte della Corte dei Conti. La registrazione è avvenuta il 13 aprile 2014 e quindi entro il 13 ottobre i lavori relativi al primo intervento dovevano essere appaltati e consegnati. In coerenza con questo obbligo contrattuale la consegna dei lavori è avvenuta il 18 settembre e attualmente l'Amministrazione è in at-

tesa del nulla osta ministeriale per ricevere la prima tranches del finanziamento pari al 10% dell'intero importo.

Per comprendere sino in fondo la complessità del processo occorre ricordare che ogni passaggio è stato sempre accompagnato da una delibera di Giunta comunale con la quale l'Amministrazione prendeva atto e dava mandato alla direzione competente di procedere. Questa impostazione è stata voluta dal Comune per esercitare un continuo monitoraggio sull'avanzamento del progetto che si configura come l'opera pubblica più importante del Comune di Ancona dei prossimi anni.

È evidente che il programma è passato da un originario progetto urbano ad un vero e proprio progetto di opera pubblica, con tutto quello che ciò implica dal punto di vista procedurale. È tuttavia indubbio che la strategicità dell'intervento non risiede solo nel completamento dei lavori, ma soprattutto nel progetto gestionale che l'amministrazione sta parallelamente predisponendo. Considerando che la Mole Vanvitelliana nelle parti restaurate è già parzialmente utilizzata, il completamento costituisce l'occasione per definire 17.000mq di funzioni e usi legati all'industria culturale, una dimensione decisamente importante rispetto alle esigenze di una città di 100.000 abitanti. In quest'ottica, diventa quindi fondamentale mettere la Mole a servizio di un ambito territoriale più ampio che il Comune sta costruendo attraverso il piano di sviluppo dell'area metropolitana medio adriatica che vede un partenariato di 39 comuni e raggiunge una dimensione demografica di 400.000 abitanti.

## Cagliari: la riqualificazione del Quartiere Sant'Elia

Corrado Zoppi

Il finanziamento del piano città si configura come momento e parte di una strategia ben definita di rigenerazione urbana, già in atto. Il Programma strategico di riqualificazione del Quartiere Sant'Elia, predisposto dal Comune di Cagliari, ha candidato Sant'Elia al piano con una serie di interventi del valore totale di €111,1 milioni, dei quali 88,8 milioni richiesti come cofinanziamento del Fondo nazionale<sup>4</sup>. Cagliari ha partecipato al piano città raccogliendo l'adesione di alcuni enti e soggetti istituzionali per l'attivazione di un partenariato con l'amministrazione. Fanno a tutti gli effetti parte del Programma strategico di riqualificazione presentato le adesioni di Confindustria e della sua Sezione Costruttori Edili (Ance), di Confcooperative e Legacoop, dell'Associazione Generale Cooperative Italiane (Agci), dell'Università degli Studi di Cagliari e dell'Autorità Portuale.

L'idea regolativa del Programma strategico è di mettere in atto un sistema di azioni che inneschino e sviluppino un recupero morfologico, sociale, economico e culturale del quartiere Sant'Elia, che generi processi di sviluppo locale i cui effetti virtuosi non si limitino al contesto urbano in cui le azioni sono messe in atto in maniera diretta, ma si propaghino nell'area urbana e metropolitana di Cagliari. Il Programma si fonda su interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, dei servizi di quartiere e delle infrastrutture, e volti al significativo miglioramento della qualità urbana, soprattutto della funzione residenziale e degli spazi pubblici. Il quartiere è stato, infatti, storicamente caratterizzato, in senso negativo, da un continuo degrado, apparso, per molti versi, come un'inesorabile condanna, legato, da un lato, alla concentrazione di famiglie con gravi problemi di disagio sociale, e, dall'altro, ad una colpevole e strutturale incuria, da parte dell'amministrazione pubblica, degli spazi pubblici e degli ambienti, aperti o chiusi, per le attività ricreative, soprattutto per gli adolescenti ed i giovani.

Il Programma strategico di Sant'Elia punta, quindi, a favorire una riqualificazione della funzione residenziale e degli spazi pubblici, e delle infrastrutture, basato sul riconosci-

mento del rapporto tra il quartiere ed il paesaggio naturale costiero cui è indissolubilmente legato, individuando nel fronte mare la chiave di lettura del futuro sviluppo urbano del quartiere. Il progetto del lungomare viene utilizzato come elemento di cerniera per rompere lo storico e negativo isolamento dal resto del tessuto urbano di Cagliari, ed è su questo riferimento lineare che si fonda il sistema, complesso ed ambizioso, degli interventi del programma: la realizzazione dell'arena concerti, la riqualificazione del lungomare e del piazzale del Lazzaretto, la conclusione della progettazione del porticciolo per la piccola pesca, la riqualificazione del borgo vecchio di Sant'Elia nell'ambito del Contratto di Quartiere II, le attività archeologiche sul colle.

Il cofinanziamento assegnato a Cagliari dalla cabina di regia ammonta a circa 11 milioni di Euro ed è destinato agli interventi specifici di riqualificazione del Padiglione Nervi, compresa la realizzazione di aree di accesso allo stesso dal Lungomare di Sant'Elia, ed alla realizzazione dei canali navigabili di Terramaini.

La Cabina di Regia ha assegnato al Comune di Cagliari un finanziamento di 4,04 milioni di Euro, nel quadro del Programma strategico di riqualificazione del Quartiere Sant'Elia, per la ristrutturazione del Padiglione Nervi e la realizzazione degli interventi per l'area d'accesso al Padiglione dalla passeggiata del Lungomare di Sant'Elia, mentre il restante fabbisogno finanziario, pari a circa 1,9 milioni di Euro, è coperto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Mit).

La realizzazione delle opere comporta la stipula di un accordo di partenariato con l'Autorità Portuale, titolare della proprietà del Padiglione Nervi, per la gestione dell'attuazione dei progetti e la definizione della destinazione d'uso dell'edificio riqualificato.

Il costo complessivo della realizzazione dei canali navigabili di Terramaini, uno dei principali canali del sistema idrico del Compendio del Molentargius, è di 10 milioni di Euro, dei quali il piano città finanzia 7,3 milioni, mentre la quota rimanente è messa a disposizione del Comune di Cagliari dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La formalizzazione del cofinanziamento accordato per questi interventi avviene con la sottoscrizione di un contratto di valorizzazione urbana (Cvu). Nel caso cagliaritano,

questo contratto, firmato nel luglio 2013, in seguito alla Delibera della Giunta comunale n. 189 del 4 dicembre 2012, è stato sottoscritto, oltre che dal Comune di Cagliari e dal Mit, anche dall'Autorità Portuale di Cagliari. Questa sottoscrizione soddisfa i requisiti dell'accordo di partenariato di cui sopra, condizione necessaria per la riqualificazione del Padiglione Nervi.

Successivamente all'assegnazione del finanziamento da parte della Cabina di Regia, avvenuta con il Decreto Dipartimentale 8 Febbraio 2013, n. 1105 del Mit "Destinazione delle risorse del Fondo per l'attuazione del Piano nazionale per le Città", con delibera comunale n.27 del 18 marzo 2013 il Comune di Cagliari ha rimodulato la definizione degli interventi legati al finanziamento del piano città, mantenendo inalterate le previsioni di spesa per la riqualificazione del Padiglione Nervi e ridefinendo la destinazione del resto del finanziamento, originariamente dedicato, come sopra indicato, alla realizzazione dei canali navigabili del Terramaini.

Il Comune delibera di "destinare il finanziamento di € 7.300.000 prioritariamente agli interventi di risanamento infrastrutturale, edilizio ed architettonico del Borgo Vecchio e alla realizzazione di aree verdi, al fine di risolvere le problematiche inerenti le difficili condizioni abitative, secondo la seguente ripartizione delle risorse: recupero secondario alloggi € 4.500.000; infrastrutture € 1.000.000; aree verdi € 1.300.000; canali navigabili € 500.000", ponendo in evidenza che tali "interventi, già compresi nella proposta di cvu a suo tempo trasmessa, sono coerenti con gli obiettivi e finalità di cui all'art. 12 del Dl n. 83/12 convertito in L. n. 143/12".

Le ragioni della rimodulazione, che interessa il 65% del finanziamento del piano città, sono individuate dal Comune nel riconoscimento dell'urgenza di un significativo miglioramento della qualità residenziale urbana degli alloggi del borgo vecchio del quartiere Sant'Elia, in cui si sta ultimando un intervento, piuttosto radicale, concernente la sistemazione dei prospetti e delle coperture, e l'installazione di caldaie e pannelli solari, in cinquanta edifici realizzati tra il 1950 ed il 1956, in attuazione del Contratto di Quartiere II di cui al Programma di intervento sui Contratti di Quartiere approvato dalla Regione Sardegna nel 2005, con riferimento al Decreto del Mit del 27 Dicembre 2001, recante

Programmi innovativi in ambito urbano.

La scelta del Comune, evidentemente, esprime la volontà politica di individuare come prioritaria, nell'immediato, nel quadro del Programma strategico di riqualificazione del quartiere Sant'Elia, l'attuazione di interventi che garantiscano una spinta decisiva ad un sostanziale miglioramento qualitativo della funzione residenziale. Il Comune, dunque, segnalando in maniera significativa il proprio orientamento in tema di pianificazione del territorio della città, identifica come prioritaria la questione della casa piuttosto che quella, pur certamente importante, del decoro urbano. Si tratta di una scelta generata dal riconoscimento, nel quadro del sistema degli interventi del Programma sopra delineato, del maggiore impatto sulla qualità urbana, soprattutto nel breve periodo, del miglioramento sostanziale della qualità della residenza, il cui degrado rappresenta la maggiore emergenza della vita del quartiere. Si tratta di un'emergenza segnalata in maniera forte dagli abitanti, cui il Comune ha ritenuto di rispondere in maniera adeguata e pronta.

Non è questo il luogo in cui analizzare criticamente quanto la questione della casa sia stata, per il quartiere Sant'Elia, centrale, a partire dagli anni sessanta e fino ad oggi, e come questo sia il quartiere cagliaritano in cui più si sia riscontrata una partecipazione veramente popolare, e continua nel tempo, almeno negli ultimi decenni del secolo scorso, ai processi decisionali della pianificazione urbana. Credo sia opportuno, per sottolineare la rilevanza "storica" della problematica urbana indirizzata (speriamo) efficacemente dal piano città, citare la testimonianza di uno dei protagonisti della vita del Quartiere Sant'Elia dell'ultima parte del XX secolo, Mons. Vasco Paradisi, parroco dal 1970 al 1988, a proposito del clima che caratterizzò la predisposizione di diversi piani particolareggiati per l'edilizia residenziale, attuati negli anni settanta e ottanta, che hanno segnato profondamente l'immagine urbana del Quartiere: il primo insediamento, generalmente conosciuto come "Del Favero"<sup>2</sup>, in parziale attuazione del Piano di Risanamento di Sant'Elia, rappresenta, icasticamente, l'immagine urbana cagliaritana dell'edilizia economica e popolare di quel tempo, che caratterizzò diversi interventi dell'Istituto Autonomo Case Popolari, quali, ad esempio, il Corviale di Roma<sup>3</sup>, le torri del

Quartiere Gallaratese di Milano, lo Zen di Palermo o le Vele di Scampia.

Scrivono Mons. Paradisi: «[Il 7 dicembre 1973] Fu convocata l'assemblea popolare, richiesta dal Sindaco e dalla Giunta [...] che doveva essere l'inizio della nascita di un nuovo quartiere a misura d'uomo. [L]intervento, breve e appassionato [di Salvatore Pusceddu<sup>4</sup>], di fatto pose fine all'assemblea. Rivolto agli oppositori che bocciavano il progetto fece semplicemente notare che loro, finita l'assemblea se ne sarebbero tornati alle loro case: si sarebbero messi comodi con le pantofole a vedere la televisione. «Io, con tantissimi altri che sono qui, invece tornando a casa dobbiamo fare i saltimbanchi per non calpestare i nostri figli sparsi ovunque. Basta, siamo stufi di attendere, non sapendo per quanti anni ancora; certamente non è tutto quello che volevamo, però non è una promessa ma un progetto pronto ad essere realizzato. Non possiamo non approvarlo».

[L]a maggioranza lo applaudì convintamente, approvando il progetto proposto dalla Giunta comunale<sup>5</sup>.

Al di là di una valutazione complessiva di quel clima culturale e delle realizzazioni che ne sono derivate, non vi è dubbio che una delle maggiori cause del degrado che si riconosce oggi in questi contesti urbani è da ascrivere all'insufficienza dei servizi urbani di quartiere ed alla bassa qualità ed alla mancanza di manutenzione delle infrastrutture, che hanno generato – l'insediamento "Del Favero" ne è un esempio lampante – un progressivo, spesso inesorabile, decadimento della qualità urbana. L'indirizzo politico delle priorità definite dal piano città in relazione al Programma strategico di riqualificazione del quartiere Sant'Elia va nel segno di invertire questo processo negativo.

Il Comune di Cagliari, dunque, identifica la questione della casa come centrale e prioritaria, in quanto non solo la inserisce, con un peso cospicuo, in termini quantitativi, nel quadro economico del Programma strategico di riqualificazione del quartiere Sant'Elia<sup>6</sup>, ma ne riconosce l'urgenza individuando gli interventi per il miglioramento qualitativo della funzione residenziale come da finanziare, immediatamente, con le risorse, piuttosto esigue, messe a disposizione di Cagliari dal piano città.

1. Un particolare ringraziamento all'Assessorato dei Lavori Pubblici del Comune di Cagliari per la tempestività e la cortesia nel fornire informazioni preziose per la stesura di questo articolo.
2. Dalla denominazione dell'impresa che lo realizzò alla fine degli anni settanta.
3. Si veda, a questo proposito, quanto affermato da Mario Fiorentino, coordinatore della progettazione, in un'intervista, del 1981, disponibile online sul sito Internet di Wilfing Architettura all'indirizzo
4. Che Mons. Paradisi descrive come "attivo nel Comitato di Quartiere" e conosciuto da tutti per la sua passione civile" (Paradisi, 2010, cit. nella nota seguente, p. 46).
5. In: V. Paradisi, 2010, Diario di un prete nella trincea della vita – 50 anni di Ricordi, Incontri, Testimonianze, GraphiType, L'Aquila, pp. 46-47.
6. Il "Riepilogo economico definitivo" è disponibile online sul sito Internet dell'Ufficio-Stampa del Comune di Cagliari all'indirizzo <http://www.ufficiostampacagliari.it/news.php?pagina=8302> (ultimo accesso: 10 Novembre 2014).

## Foligno: la riqualificazione dell'area, al di là del fiume Topino

Leonardo Blasetti

La cabina di regia - ovvero la struttura con il compito di analizzare i progetti e decidere quelli da finanziare - ha scelto tra quelli umbri solo il progetto di riqualificazione della zona nord-ovest di Foligno. «La proposta - si legge nel documento del ministero dello Sviluppo - prevede la riqualificazione della zona nord-ovest della città sviluppatasi al di là del fiume Topino attorno alle attività manifatturiere e commerciali che sorsero lungo il fiume fin dall'antichità. Tra gli interventi più significativi: edilizia residenziale pubblica in *housing* sociale, strutture teatrali e museali, un parco tematico a fondo scientifico, servizi sanitari di prossimità, piazze e giardini attrezzati. Sono inoltre previsti interventi di recupero idraulico e ambientale lungo il fiume Topino e una bretella stradale per il collegamento con la struttura ospedaliera cittadina». Il valore complessivo della proposta era di 90,3 milioni di euro. Ne arriveranno solo 6,6, ma è comunque un buon inizio. Si tratta, infatti, di un progetto ambizioso, in grado, una volta attuato, di riqualificare una parte significativa e strategica della città.

Il corso del fiume Topino scorre esternamente ad uno dei lati della cinta muraria che delimita il centro storico e che nel tratto in corrispondenza del fiume è ancora in gran parte intatta. Nel corso dei secoli il fiume è stato fondamentale per l'insediamento di attività produttive, sia grandi che piccole. Una sua bretella che attraversa direttamente il centro storico ha generato la zona nota come "le conce", molto caratteristica dal punto di vista architettonico e un tempo occupata dai conciai che sfruttavano il corso d'acqua per le loro attività. La zona è ormai da tempo priva di attività produttive e solo recentemente, con la ricostruzione post sisma, è stata in gran parte recuperata ad uso abitativo. Lungo il tratto principale del fiume, esterno alla città, si sono invece installate grandi attività produttive: una fornace nel tratto a monte, il grande complesso dello zuccherificio nel tratto centrale in corrispondenza del centro storico, il complesso del mercato e del macello nel tratto a valle. Tutte queste attività produttive, pienamente attive fino agli anni



Area delle ex conce, Foligno

'70 e che hanno rappresentato per la città un importante fattore economico, sono oramai da anni totalmente dismesse e le antiche strutture abbandonate e pericolanti. Quello che quindi per decenni è stato un asse portante della struttura urbana e che ha motivato anche lo sviluppo residenziale del dopoguerra nelle zone di espansione a nord-ovest del fiume, appare oggi come una terra di nessuno oltre ad essere una cesura netta tra il centro storico e la prima periferia. L'idea portante, ambiziosa, del progetto è proprio il recupero di questo complesso ambientale, da monte fino a valle del centro storico, intervenendo sia sui tre maggiori poli ex industriali già citati (le fornaci, lo zuccherificio, il mercato – mattatoio) sia attraverso la riqualificazione delle sponde del fiume da trasformare in un parco urbano lineare in grado di connettere tra loro i tre principali interventi, ricostituendo inoltre una soluzione di continuità tra il centro storico e la periferia nord-ovest della città anche attraverso la realizzazione di nuovi attraversamenti sia carrabili che pedonali.

Ma qual è l'avanzamento di questo progetto? Il progetto approvato è frutto dell'operato dell'ufficio progetti del Comune, pur in collaborazione con i soggetti privati proprietari delle aree interessate, in modo da accordare l'intervento pubblico con quello privato. Per la parte finanziata l'ufficio stesso sta predisponendo il progetto preliminare che verrà poi

messo a gara nell'affidamento della progettazione definitiva e esecutiva e della relativa realizzazione.

Si tratta quindi di un grande libro dei sogni, che pone le proprie basi su riflessioni concrete e certo non gratuite, ma che purtroppo dovrà tenere conto del momento economico non favorevole. Una operazione del genere, grande e complessa non solo dal punto di vista economico, non potrà avvenire se non attraverso il pieno coinvolgimento di realtà economiche locali, che sposino la filosofia del progetto e siano disposte ad investire in un progetto a lungo termine. Ma il problema è proprio questo. La città di Foligno si trova in un momento particolare della propria recente storia economica che vede la compresenza di più fattori di fatto sfavorevoli.

La città è appena uscita, anche se non del tutto, dalla lunga ricostruzione post sisma che, se ha rappresentato una grande occasione di riqualificazione del tessuto urbano, sia quello antico che quello moderno, ha di fatto fiaccato le forze delle realtà economiche locali. La compresenza temporale del recupero del tessuto urbano del centro storico, che prima del sisma era densamente abitato sia con funzione residenziale che terziaria, e la realizzazione di nuove costruzioni nelle aree di espansione più esterne ha creato un surplus di vani a disposizione che mettono oggi in difficoltà chi ha investito in questo processo di crescita sicuramente

abnorme. Le attività si sono semplicemente spostate dal centro alla periferia, lasciando il centro vuoto o al massimo ridotto alla funzione di salotto buono della città, ma privo di quel mix di funzioni che rendono una parte di città viva e attiva. E anche i più recenti sforzi tesi a riportare in centro le principali attività amministrative e l'incremento di luoghi di incontro e di svago soprattutto per le giovani generazioni non sembrano sufficienti ad invertire un processo di progressivo spopolamento. Inoltre, non c'è stata di fatto una significativa crescita del numero degli abitanti. Quella che si è creata nel corso della ricostruzione a causa del gran numero di lavoratori accorsi soprattutto dalle regioni del sud, si è rilevata di fatto solo virtuale, in quanto la maggior parte di essi è tornato alle proprie regioni di provenienza.

La ricostruzione si è inoltre incentrata soprattutto sulle funzioni abitative e dei servizi, ma ha di fatto avuto poca influenza sullo sviluppo delle attività manifatturiere. Nonostante tutto, realtà imprenditoriali locali si sono impegnate in grandi operazioni di riqualificazione urbana. Due delle tre aree prese in considerazione nel progetto del piano città, e cioè quella delle ex fornaci e dell'ex zuccherificio, hanno visto l'impegno sia del pubblico che del privato in interventi di recupero che presentano anche elementi di qualità, con due stati di avanzamento però diversi: in parte già realizzata o in fase di realizzazione la zona delle ex fornaci; ancora in fase di progetto quella dell'ex zuccherificio. A queste si sono poi affiancate anche altre zone strategiche della città oggetto di interventi di riqualificazione, come ad esempio la zona del vecchio ospedale all'interno del centro storico, il cui recupero si è però arrestato.

Rispetto all'attuazione del progetto del piano città per Foligno, il rischio è che la realizzazione di un altro comparto di tessuto riqualificato, che prevede la realizzazione di un complesso di *housing* sociale e il recupero di un tratto delle sponde del fiume Topino, rappresenti un altro caso isolato non in grado comunque di attivare un vero processo di riqualificazione.

Mi sembra che sia giunto il momento di ripensare tutto il processo edilizio, privilegiando il recupero e la riqualificazione, anche con interventi di demolizione totale, del patrimonio immobiliare esistente senza ulteriore consumo di territorio, neanche quello legato alle aree compromesse, che troppo spesso appaiono come un escamotage per ampliare le aree edificabili.

## Riqualificazione urbana dei quartieri Molinello e Pescara di Eboli

Gaetano Cerruti, Marina Monaco, Isidoro Fasolino

L'Amministrazione Comunale (Ac) di Eboli, ha candidato al finanziamento del piano nazionale per le città (Pnc) un intervento di riqualificazione urbana dei quartieri Molinello e Pescara, presentando una proposta successivamente ammessa al finanziamento<sup>1</sup>. Il piano di intervento è stato redatto dai tecnici dell'Ufficio Progettazione con la collaborazione dell'Associazione Nazionale Costruttori Edili (Ance) di Salerno.

Con il contratto di valorizzazione urbana (cvu)<sup>2</sup>, sottoscritto il 15 aprile 2013, si è avviata la fase attuativa ma solo in data 10/04/2014 è stata registrata alla Corte dei Conti la Convenzione che disciplina i rapporti tra il Comune di Eboli e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti<sup>3</sup>, dando inizio all'esecuzione degli interventi.

Gli elementi di forza del piano finanziato possono riassumersi sinteticamente in quattro punti:

- forte coerenza con gli ambiti operativi del Pnc;
- integrazione dei diversi interventi nell'ambito di un progetto generale di riqualificazione urbana (Pgru), di cui si è dotata l'Ac;
- cantierabilità degli interventi a carattere pubblico, legata esclusivamente al reperimento delle risorse necessarie ed all'elaborazione della progettazione esecutiva, non essendo necessario l'ottenimento di pareri o nella osta specifici, né procedure di esproprio;
- possibilità di fungere da volano per interventi di carattere privato.

Gli ambiti operativi attivati, in coerenza con quanto perseguito dal Pnc, sono i seguenti:

- riduzione di fenomeni di tensione abitativa con la realizzazione di 183 nuovi alloggi;
- riduzione della marginalizzazione e degrado sociale, realizzando insediamenti abitativi e di tipo terziario in modo da rimischiare l'attuale profilo dell'area quasi totalmente caratterizzato dalla sola edili-

zia pubblica residenziale;

- miglioramento della dotazione infrastrutturale per potenziare, anche dal punto di vista economico, un'area che, per la sua estensione ed ubicazione rispetto al contesto urbano, potrebbe determinare un più ampio processo di crescita e di riqualificazione territoriale esteso al resto della città di Eboli;
- miglioramento della qualità urbana mediante un incremento diffuso della dotazione di attrezzature pubbliche ed aree a verde attrezzato, come un parco attorno all'insediamento ex Ina casa e lungo il torrente che costeggia l'area di intervento;
- miglioramento del tessuto sociale attraverso la rifunzionalizzazione di strutture pubbliche, quali il centro socio/culturale e una ex-scuola da destinare ad uffici pubblici;
- miglioramento ambientale mediante la riqualificazione del torrente con interventi di rinaturalizzazione degli argini;
- utilizzo di soluzioni progettuali in grado di limitare il fabbisogno di energia primaria;
- realizzazione/riqualificazione delle reti impiantistiche.

L'ambito di intervento è stato scelto in quanto centrale nel Pgru che interessa buona parte dell'abitato cittadino ed integra differenti interventi, di iniziativa pubblica e privata, soggetti a diverse fonti di finanziamento, di cui alcuni già in avanzato stato di esecuzione.

L'area interessata dal Pnc risulta costituita da due quartieri degradati ma ubicati in posizione strategica rispetto al territorio comunale ed al contesto urbano, poiché sorgono a ridosso del centro storico consolidato e lungo la statale 19, principale asse di comunicazione della città.

Analizzando alcuni indicatori di vivibilità - quali la presenza di edifici con elevato grado di vetustà, la scarsa manutenzione e illuminazione delle strade, la presenza di zone verdi abbandonate, la mancanza di spazi attrezzati per la socializzazione, la difficoltà di collegamento con i mezzi pubblici e con la viabilità principale - si evidenzia come l'ambito sia caratterizzato da carenze nel sistema dei servizi pubblici, nella struttura e qualità degli edifici, nella diffusione di servizi commerciali, socio-assistenziali, del tempo libero, educativi e culturali.

Nello specifico, il quartiere Molinello è stato edificato nel 1960 con l'insediamento delle palazzine di edilizia residenziale pubblica (Ina Casa) e successivamente saturato con la realizzazione di alcuni fabbricati residenziali; il quartiere Pescara, invece, si è formato alla fine degli anni '70 e sviluppato soprattutto dopo il terremoto del 1980 secondo i criteri della legge n.167/1962.

I due quartieri sono adiacenti ma separati da suoli ineditati e il Prg vigente individua gran parte dell'ambito di intervento come zona di completamento, assoggettandola ad un piano urbanistico attuativo (Pua Pescara). In tale ambito, sono stati individuati 5 sub-ambiti, funzionalmente indipendenti tra loro e attuabili singolarmente previa redazione di Pua, già proposti dai privati ed in avanzata fase di istruttoria, in cui è prevista la realizzazione di edifici destinati a residenze e terziario. Allo stesso tempo, tali interventi, seppur separati in sub-ambiti, possono essere considerati nell'insieme come un intervento unitario perché guidati dalle Indicazioni di assetto con cui l'Ac ha definito le opere di urbanizzazione dell'intero ambito e ha posto a carico degli attuatori anche la riqualificazione di parte di territorio degradato (riqualificazione della rete viaria esistente, riqualificazione ambientale del torrente e realizzazione di un parco naturale), procedendo all'attribuzione di tali opere a ciascuno dei sub-ambiti.

In prossimità dell'ambito di intervento, inoltre, sono presenti altre aree con situazioni fisiche di degrado e sulle quali l'Ac aveva già avviato l'attività di riqualificazione; si tratta dell'area dell'ex mulino e pastificio Pezzullo su cui è prevista la realizzazione di un centro urbano polifunzionale con spazi commerciali, per il terziario e parcheggi.

Altro importante intervento in corso di realizzazione riguarda il Programma di Riqualificazione Urbana dei quartieri di via Buoizzi e Piazza Regione Campania (Pru), che integra interventi pubblici e privati con un rapporto di sinergia tra l'Ac, l'Iacp di Salerno ed un soggetto privato.

La parte di programma a carico del comune è suddivisa in quattro interventi omogenei e indipendenti che prevedono: la riqualificazione degli spazi pubblici (restauro urbano); la demolizione e ricostruzione di due fabbricati oggi inutilizzati, uno di proprietà comunale e l'altro dell'Iacp, per realizzarvi 22 alloggi di Erp; la manutenzione delle dodici palazzine

Iacp del quartiere Buoizzi.

La parte di programma a carico del privato prevede la realizzazione di un parco urbano, quale opera di urbanizzazione secondaria, comprendente una superficie destinata a piazza attrezzata e due livelli interrati destinati a box auto pertinenziali, con 52 posti auto a piano.

Il Pnc, è articolato su cinque progetti:

1) La riqualificazione degli spazi pubblici del quartiere Molinello mira al recupero e alla riorganizzazione dell'assetto urbanistico della zona, attraverso azioni quali il potenziamento della sicurezza viaria ed il miglioramento della multifunzionalità dell'ambito residenziale e della qualità ambientale. Gli interventi previsti nel Progetto sono: la riqualificazione dei percorsi pedonali principali; la riorganizzazione degli spazi pubblici del quartiere con la ridefinizione della viabilità al fine di rallentare il flusso, la distribuzione dei parcheggi per le residenze, la creazione di luoghi di sosta e aggregazione; il recupero/realizzazione di piccoli spazi verdi con l'incremento delle alberature e l'installazione di arredo urbano.

2) La costruzione di un edificio per 6 alloggi di edilizia residenziale pubblica prevede la realizzazione, su area di proprietà comunale, di un fabbricato di Erp.

3) La manutenzione straordinaria del fabbricato sede della ex Scuola Professionale consiste nell'adeguamento di un edificio già destinato a istituto scolastico e da adibire ad ufficio pubblico (futura sede dell'Agenzia del-

le Entrate).

4) La riqualificazione urbana della SS 19 - tratto Tavoliello - Epitaffio mira al miglioramento del tracciato urbano della strada statale in un'area fortemente urbanizzata. Il percorso presenta, attualmente, elementi di degrado fisico con marciapiedi ed infrastrutture vecchie e carenti di manutenzione, barriere architettoniche, illuminazione pubblica insufficiente, reti impiantistiche assenti o vetuste. L'intervento costituisce il completamento del Pru dei quartieri di via Buoizzi e Piazza Regione Campania con il quale si è riqualificato il primo tratto dell'asse viario.

5) La costruzione di due rotonde lungo l'asse viario - SS 19 Epitaffio e Cimitero in incroci pericolosi e la sistemazione del tratto di asse stradale compreso tra di essi.

La proposta presentata alla Cabina di Regia prevedeva anche il finanziamento, non concesso, della sola parte di intervento pubblico su un'area di proprietà comunale costituente uno dei sub-ambiti del Pua Pescara, su cui era prevista la realizzazione di strutture di vendita, attività ricettive e terziarie, nonché residenza libera e convenzionata (89 alloggi), da parte di un soggetto attuatore privato da individuare con procedure di evidenza pubblica.

Relativamente agli interventi del Pnc, attualmente, il progetto di cui al punto 3, è in fase di esecuzione, con termine dei lavori previsto per marzo 2015, mentre per l'intervento di cui al punto 2 è stato ripubblicato il bando di gara, essendo andata deserta la precedente pubbli-

cazione. Per gli altri tre progetti si è in fase di definizione dei progetti esecutivi.

Con riguardo agli interventi di iniziativa privata rientranti nel Pua Pescara, consistenti nella costruzione di 177 nuovi alloggi, si registra attualmente una diminuzione dell'interesse dei proponenti, frenati dalle condizioni non favorevoli del mercato immobiliare, e quindi un rallentamento delle procedure.

In conclusione, a quasi due anni dalla sottoscrizione del cvu e a sei mesi dall'omologazione della Corte dei Conti, il progetto del Pnc risulta in linea con le scadenze previste e mantiene fede agli obiettivi, per quanto ambiziosi, di riqualificare quartieri centrali che si trovano in una situazione di marginalità e contribuire incisivamente alla rimozione del degrado urbano a livello comunale.

Tuttavia, sebbene non sia stata finanziata la parte del Pua relativo agli interventi a carattere misto pubblico-privato, si auspicava l'attivazione di un effetto moltiplicatore del finanziamento pubblico nei confronti degli investimenti privati, unico risultato, a tutt'oggi, non ancora perseguito.

1. La proposta è stata approvata con Delibera di Giunta Comunale n.257 del 04/10/2012. La somma complessiva dell'investimento è pari a €5.173.740,12.
2. Deliberazione di Giunta Comunale n.90 del 15/03/2013.
3. Deliberazione di Giunta Comunale n.287 del 08/08/2013.



Progetto Generale di Restauro Urbano. Piano Nazionale per le Città: 1 - Riqualificazione degli spazi pubblici del quartiere Molinello; 2 - Costruzione di un edificio per 6 alloggi di edilizia residenziale pubblica; 3 - Manutenzione straordinaria del fabbricato sede della ex Scuola Professionale; 4 - Riqualificazione urbana della SS 19 - tratto Tavoliello - Epitaffio; 5 - Costruzione rotonde asse viario - SS 19 Epitaffio e Cimitero.

Altri interventi: 6 - Programma di Riqualificazione Urbana dei quartieri di via Buoizzi e P.zza Regione Campania (Pru); 7 - Riqualificazione Urbana area Ex-Pezzullo; 8 - Piano Urbanistico Esecutivo Pescara.

## L'anticittà mafiosa e gli urbanisti

*L'ultimo censimento lo mostra una volta di più. La mareggiata edilizia è calata sull'Italia lasciandola coperta un'altra volta di cemento e rifiuti. Ma c'è di più. È impossibile ignorare che dietro al consumo di suolo e alla distruzione del paesaggio si trovi un intreccio criminale. Non è solo che manca il governo, è peggio. Siamo di fronte alla commistione stabile di irresponsabilità, illegalità, collusione e inefficacia: si sommano e si moltiplicano gli effetti del non governo, del governo cattivo o criminale, dell'interferenza vigile dei circuiti particolaristici. In tutto ciò la geografia d'Italia si ristruttura: le mafie sono presenti anche al Nord, i condoni sono merce di scambio ovunque. Trionfa l'anticittà, non solo in termini di spazi: l'anticittà produce corruzione, violenza e intimidazione. Riguarda l'urbanistica questa riflessione? Sì, per la responsabilità di regolazione il suolo, ma soprattutto per il ritardo di affrontare il problema dei controlli e delle complicità.*

I Comuni sciolti per infiltrazioni mafiose, ormai presenti in tutto il Paese, sono la fotografia istituzionale dei casi più gravi, sono solo la punta di un fenomeno che coinvolge istituzioni e sistema economico.

La situazione di crisi apre grandi spazi a chi può spendere, le imprese svendono il patrimonio per mantenersi a galla, per tenere duro ancora un poco di tempo. Gli investitori stranieri sono la parte nominata dai media, sono la superficie luccicante di questo profondo processo di riorganizzazione finanziaria e redistribuzione di patrimoni e poteri. La prolungata stasi economica favorisce l'aumento di pericolose infiltrazioni da parte di capitali legati alle organizzazioni criminali in aziende che non riescono a mantenere il proprio ruolo nel mercato e non vengono sostenute dal sistema creditizio.

Questi processi mutano anche la composizione dei soggetti protagonisti delle trasformazioni territoriali: da un lato si affacciano soggetti internazionali che possono anche apportare innovazione ma dall'altro si amplia e si ramifica la presenza delle organizzazioni criminali.

Non è più possibile far finta di essere in un Paese normale. La diffusione della presenza criminale nel sistema produttivo e nelle proprietà immobiliari impone di valutare con estrema cautela la trasposizione delle direttive europee sul coinvolgimento degli attori locali nei processi decisionali, in particolare quelli pianificatori.

Le procedure decisionali dei processi di pianificazione sono da formulare con profonda attenzione a questo nuovo quadro.

Le singole scelte nei processi di pianificazione sono sempre state oggetto di dibattiti anche duri ma questa nuova presenza mafiosa può spostare con corruzioni e intimidazioni

criminali il confronto su temi rilevanti per l'insieme della società.

Una riflessione su questi temi deve coinvolgere le Istituzioni, a partire dal potere legislativo fino agli enti locali, titolari – per ora i più rilevanti – dei processi di pianificazione, le Università e le Associazioni culturali e professionali.

Riconoscere l'emergenza, articolarne i contorni, formulare ipotesi e definire proposte diviene un compito per tutti, anche per chi si occupa di pianificazione territoriale.

In questa raccolta confluiscono contributi di studiosi e professionisti, nella migliore tradizione dell'Inu, che contribuiscono ad illuminare con angolature diverse alcuni degli aspetti del problema. Un problema che non è solo di anticittà, nel senso di un generico spirito animale individualista e proprietario; ma del progetto di anticittà criminale che cerca di farsi egemonico, di conquistare alleanze e di trasformarsi in blocco sociale. De Luca sottolinea la bassa considerazione sociale della disciplina e la sua debole difesa rispetto agli aspetti speculativi.

Su al Nord, Lanzani e Granata ripercorrono gli spazi d'ombra nei quali la mafia si insinua. E danno un forte avviso sulla loro astuzia, pervasività e focalizzazione sul suolo, da movimentare, depredare, costruire. E pongo con forza la questione del ruolo dell'urbanista, della sua capacità di stare dentro i processi con una proposta autonoma.

Giù al Sud, Biagi e Ziparo riflettono a partire dal crescente e sconvolgente consumo di suolo che si accompagna, con ulteriore incongruenza, al perdurante spreco edilizio. Con le immaginabili conseguenze sul paesaggio e i beni culturali. In particolare, le coste e le città del Mezzogiorno sono compromesse. È dunque necessario, affrontare ad occhi aperti

la "schizofrenia" della politica, in particolare in questa fase di crisi, dentro la quale continuano a prosperare criminalità e corruzione. Ma che fine ha fatto la rigenerazione urbana? Ora si parla per lo più di *smart city*, lamenta Marco Cremaschi, scordandosi quanto fatto, pur tra mille difficoltà, nei programmi locali di riqualificazione. Al contrario, occorrerebbe oggi tornare a riflettere sul contributo che questo tipo di iniziative può dare per la qualità dei luoghi e come sostegno al cambiamento culturale.

Infine, la testimonianza di Marina Marino ripercorre i minuti intrecci, e i silenzi, dell'azione quotidiana nei comuni commissariati. È possibile governare il territorio, i cittadini lo richiedono. Bisogna rendersi conto però che il sistema mafioso produce per l'appunto un governo antagonista, capace di soddisfare domande e aspettative, e redistribuire parte dei beni che si incamera. Naturalmente, su base individualista e con altissimi sprechi. Ma soprattutto, con il compiacente silenzio, collusione, complicità dei professionisti e dei colletti bianchi.

## Giuseppe De Luca Urbanistica: una decisione politica tecnicamente assistita

«Lo so che la città sta là, da quella parte, e là sta andando perché il piano regolatore così ha stabilito, ma è proprio per questo che noi la dobbiamo fare arrivare qua». Qualcuno chiede: «dobbiamo cambiare il piano regolatore?». Risponde il consigliere «non c'è bisogno. La città va in là? E questa è zona agricola, e quanto la puoi pagare oggi? Trecento, cinquecento, mille lire al mq? Ma domani questa terra, questo stesso mq ne può valere sessanta, settantamila, e forse più! Tutto dipende da noi, il cinquemila per cento di profitto. Eccolo là [indicando la città in

lontananza], quello è l'oro oggi e chi te lo dà? Il commercio? L'industria? L'avvenire industriale del Mezzogiorno? Sì!! Investili i tuoi soldi in una fabbrica: sindacati, rivendicazioni, scioperi, cassa malattia. Ti fanno venire l'infarto con 'sti cose. E invece, niente affanni e niente preoccupazioni. Tutto guadagno e nessun rischio, noi dobbiamo fare solo in modo che il Comune porti qua le strade, le fogne, l'acqua, il gas ed il telefono». Sono i dialoghi delle prime scene del film di Francesco Rosi, *Le mani sulla città* (1963). Mi viene in mente sempre questo film quan-

## La pistola e gli urbanisti D.C.

Campobello di Mazara in provincia di Trapani è un Comune sciolto per infiltrazioni mafiose e commissariato. La Commissione composta da Esther Mammano, Massimo Signorelli e Salvatore Mallema, ha incaricato due professionisti, Marina Marino e Maria Piazza, come consulenti per l'urbanistica. Il sistema mafioso tenta di intimidire chi si impegna per ristabilire la verità e la legalità ed elide i favoritismi. Un pomeriggio di questa primavera una pistola scaccia cani modificata viene lanciata dentro il loro ufficio: si tratta chiaramente di un gesto intimidatorio nei confronti dei consulenti e della Commissione tutta. Un tema di forte impegno per i professionisti incaricati è stata la verifica dei processi di abusivismo. La paziente analisi degli atti amministrativi e delle situazioni fa emergere come illegali una serie di decisioni dell'Amministrazione disciolta. Si tratta di produrre la documentazione per revocare le illegittime concessioni in sanatoria rilasciate per alcune centinaia di villini sul mare, in una regione che dal 1976 ad oggi non ha più legiferato sul destino della cementificazione costiera. Durante l'estate sono inoltre emerse gravi illegalità anche in importanti complessi turistici. Si delinea un nodo che coinvolge grandi operatori e parte della borghesia locale, che riunisce proprietari di alberghi, villaggi turistici e proprietà immobiliare. A partire da questo grave gesto è stato lanciato un appello di sensibilizzazione da un gruppo di urbanisti "amici di Marina" sulla piattaforma Change.org. Sono state raccolte un migliaio di adesioni a sostegno dei professionisti impegnati per ristabilire legalità e bellezza,

attraverso le firme all'appello e con e-mail di solidarietà. Oltre al compianto Bernardo Secchi, al presidente dell'Inu Silvia Viviani e al segretario Giuseppe De Luca, hanno aderito anche Robert Upton, già segretario del Royal Town Planning Institute, e Michelangelo Russo, presidente SIU. Inoltre, hanno aderito parlamentari come Walter Tocci, del Senato; e Claudio Fava, della Commissione Anti Mafia. Amministratori quali Angela Barbanente, Assessore alla Regione Puglia e Domenico Cersosimo, già Assessore alla Regione Calabria; Giovanni Caudo, Elena Marchigiani, Carla Tedesco, rispettivamente assessori all'Urbanistica nei comuni di Roma, Trieste e Bari, nonché Luciano Maria D'Angelo che è stato assessore della casa a Palermo negli anni '90. Dalle Università, hanno aderito numerosi docenti di urbanistica e architettura (troppi per elencarli). Basti segnalare dall'estero, le firme di William Goldsmith, emerito di Cornell University USA; Harald Bodenschatz TU Berlino; Max Welch Guerra Bauhaus Weimar; dall'Italia, di Elisabetta Pallottino, direttore del dipartimento Architettura di Roma Tre; Pier Carlo Palermo, già Preside al Politecnico di Milano; Luciano Vettoreto già direttore del Dipartimento Pianificazione IUAV Venezia. Queste adesioni, oltre a quelle di tantissimi colleghi impegnati in ogni parte d'Italia, disegnano una rete di solidarietà diffusa e ramificata. Un primo traguardo è stato raggiunto. Ora è necessario porsi alcune domande e promuovere un'ampia riflessione, uno sguardo che possa articolare un tema che condiziona sempre più gli assetti di potere, diviene sempre più rilevante nelle pratiche di pianificazione e trasformazione del territorio.

do si accosta la disciplina urbanistica sia a fatti malavitosi che a forme più o meno esplicite di anticittà. Sì perché il film sembra fare un distinguo molto netto tra urbanistica e urbanizzazione.

Ho sempre sostenuto che urbanistica altro non è che una decisione politica tecnicamente assistita. Il che non significa che la disciplina è subordinata supinamente, in una prospettiva adattiva, alla politica, ma che essa stessa produce politica: cioè ha un ruolo sociale rilevante, perché trasferisce nello spazio fisico regole sociali. Ma deve fare i conti con la rendita fondiaria urbana, che di quelle regole si nutre e con quelle regole sovente cresce e ingrassa. La proposta del movimento moderno ad inizio novecento dell'esproprio generalizzato dei suoli prima di ogni trasformazione urbanistica aggrediva sul nascere proprio questo aspetto: non lo eliminava ovviamente, lo trasferiva dalla sfera della proprietà della terra a quella della proprietà collettiva, il che non è la stessa cosa. Salvo poi ripresentarsi una volta che il ciclo edilizio si chiudeva e il prodotto casa veniva immesso nel mercato, ma a quel punto entrava in gioco il potere della fiscalità locale e nazionale per attenuarne le asperità.

Non avendo fatto mai i conti in Italia con il cosiddetto regime dei suoli, l'urbanistica ha finito per essere accostata a strumento di certificazione della rendita e sovente anche veicolo del malaffare. Tanto che il controllo dell'assessorato all'urbanistica, anche nei comuni senza piano, è sempre stato una posizione politicamente molto ambita. Le scene dell'Assessore all'Urbanistica cieco nel film *Baaria* di Giuseppe Tornatore (2009) sono più eloquenti di centinaia e centinaia di pagine scritte.

Ma non aver fatto i conti anche con la tecnicità necessaria per operare nel dominio pubblico è stata un'altra aggravante in Italia. Paradossalmente hanno fatto urbanistica professioni che operavano contestualmente sia nella sfera privata che in quella pubblica, cambiando casacca "alla bisogna" e rendendo la pratica urbanistica confusa e coprente. Questo è ancora adesso il principale presupposto della bassa considerazione sociale della disciplina e la sua debole difesa rispetto ad appetiti speculativi, ed anche la solitudine dei tecnici che operano nelle pubbliche amministrazioni, considerati ostacoli e barriere.

Elena Granata, Arturo Lanzani

## Al Nord. Astuzie mafiose in un sistema fragile

### Un fenomeno che non possiamo più ignorare

Ignorare il processo di radicamento delle organizzazioni mafiose nelle regioni del Nord è ormai impossibile. E se certamente negli ultimi anni il fenomeno ha suscitato un'inedita attività conoscitiva e di indagine soprattutto tra forze dell'ordine e la magistratura, per il risvolto penale che questa presenza offre, anche per chi come noi si occupa di urbanistica e trasformazioni territoriali, la comprensione del fenomeno è divenuta cruciale.

È evidente, infatti, che le mafie già da tempo si stanno occupando attivamente di urbanistica: del territorio, delle destinazioni d'uso, delle disposizioni di piano, delle regole che governano il territorio, delle nostre istituzioni locali, delle arene politiche, degli spazi d'ombra lasciati dal sistema delle regole sulle grandi questioni ambientali (si pensi allo smaltimento dei rifiuti, al sistema delle cave, e alla vasta gamma di attività criminali contro l'ambiente e la salubrità del territorio).

Anche al Nord le organizzazioni criminali hanno imparato a muoversi con agilità nelle maglie imperfette del sistema, approfittando della vulnerabilità di alcuni meccanismi nella produzione di trasformazioni locali che - pur sotto il controllo formale della mano pubblica - favoriscono interessi specifici anziché perseguire obiettivi di interesse generale, a sostituirsi alle banche nel sostenere un'economia locale affaticata dalla crisi.

Le mafie al Nord non agiscono nello stesso modo in tutti i territori. È importante riconoscere una presenza discontinua e concentrata in alcuni territori e una varietà di comportamenti possibili. In taluni casi, le mafie faticano a inserirsi perché contrastate da economie e culture civili ancora solide. In altri casi (molti) i fenomeni corruttivi possono essere interpretati in modo totalmente disgiunto dalla presenza delle mafie. In altri ancora, le associazioni cri-

minali rappresentano stakeholders sofisticati e rilevanti dei processi di trasformazione territoriale: "fanno funzionare meglio" il sistema. Talvolta sono un propulsore di inerzia, di indisponibilità al cambiamento, al miglioramento delle condizioni di vita della popolazione, non fanno funzionare, ma rallentano il sistema. Talvolta agiscono su contesti ancora vergini facendo pressione esterna sulle decisioni politiche locali in modo pacifico, seduttivo, violento, altre volte entrano direttamente nelle istituzioni (in qualità di assessori all'urbanistica, tecnici, funzionari pubblici) e pilotano le decisioni.

Nei prossimi anni dovremo dedicare più attenzione nella ricerca a questa varietà di situazioni, per comprendere meglio le ricorsività nei modi di colonizzazione di contesti fino ad ora estranei alle dinamiche mafiose.

### Le mafie sono ancora (e sempre) legate alla terra

Ogni immaginario che ha prodotto un'idea di mafia de-territorializzata e spinta su dimensioni immateriali e finanziarie non fa i conti con il profondo legame con la terra che anche al Nord le mafie hanno continuato a coltivare, nei luoghi di intersezione tra territorio, politica ed economia.

La cronaca ci restituisce quotidianamente l'immagine di campi agricoli, che diventano habitat ospitali per attività illecite come lo smaltimento abusivo di sostanze tossiche e rifiuti, di imprese di costruzione legate a famiglie mafiose che ripuliscono denari provenienti da illeciti nell'edilizia, di imprese legate alle mafie dedite con impegno al business dei 'movimenti di terra', di scavo, e quindi motivati a che di terra al Nord se ne muova molta. La gestione dei rifiuti e il ciclo del cemento (come da dati di Legambiente, *Ecomafie*, 2014) sono ancora - anche al Nord - i grandi campi di interesse delle criminalità mafiose, perché consentono loro di collocare il proprio ruolo di potere entro filiere

sicure e solide nel tempo. Il radicamento mafioso nelle regioni del Nord è avvenuto, come trapela da molte indagini giudiziarie in Brianza e in Veneto, a partire dall'indebolimento del sistema amministrativo locale e delle leggi che lo sovrintendono. In tre modi.

Innanzitutto, traendo vantaggio da quella visione egemonica del suolo (e dei manufatti sui suoli) che lo pensa solo come bene privato in alcun modo collaborante con la costruzione di beni pubblici come il paesaggio e la città. È grazie a questa ideologia ispirata ad un individualismo radicale che è stato via via accettato che un suolo libero venga recintato, scarificato di suolo fertile, trasformato in discarica di inerti, deposito di fusti ricettacolo di sversamenti da soggetti affiliati alla criminalità organizzata. È grazie a questa ideologia che ancor più radicalmente alcuni di quei lotti collocati a macchia di leopardo sono stati resi edificabili con qualche "istanza" raccolta da una concezione di piano come mera composizione di interessi individuali e sempre meno visione di futuro di una comunità locale.

In secondo luogo, come abbiamo appena anticipato l'espandersi delle mafie ha ovvie relazioni con la crisi della politica locale. I comuni, soprattutto quelli più piccoli che costituiscono la base del sistema amministrativo italiano, sono sempre più i responsabili unici delle scelte sulle destinazioni degli usi del suolo, ma a questa responsabilità formale non ne corrisponde una sostanziale: la mancanza di autonomia fiscale, l'indisponibilità di competenze necessarie all'assunzione di decisioni delicate soprattutto in materia di suolo e beni ambientali costituiscono elemento di esposizione al ricatto mafioso (Granata e Pileri, 2012). Come osservato da alcune inchieste mafiose sui contesti brianzoli il piano regolatore è divenuto il luogo nel quale gli interessi mafiosi si esprimono e manifestano. Il piano regolatore "diventa il cuore per antonomasia del nuovo potere mafioso. Edilizia pubblica, grandi infrastrutture, aree edificabili, strutture di servizio, centri commerciali" (Dalla Chiesa, 2010, p. 232). Oggi, lasciare in capo ai soli comuni le decisioni sui suoli vuole dire accollare loro responsabilità e burocrazia, concedere spazio a proficui movimenti di terra gestiti da gruppi ben organizzati. La mafia semplifica quello che talvolta lo Stato e la legge complica (Bazzi, 2012).

Essa trova, infine, spazio in alcune procedure di governo separate settoriali opache che si definiscono ai margini dei consigli comunali

provinciali e regionali tra esecutivo e struttura tecnica. È il caso delle autorizzazioni per il trattamento di rifiuti speciali e delle cave dove la mancanza di un governo attivo del fenomeno lascia spazio a una localizzazione che può avvenire quasi ovunque (e quasi sempre in posti occultati alla vista dei cittadini), fatta salva l'autorizzazione regional-provinciale. È in questa zona d'ombra del resto che a livello nazionale si possa verificare l'incredibile caso che "le imprese di movimento di terra (quelle in cui la mafia è più forte da sempre, quasi "ontologicamente") non sono soggette all'obbligo del certificato antimafia e dunque quelle dei clan escono trionfanti dal gioco dei subappalti" (dalla Chiesa, 2010, p. 232). Un'organizzazione che voglia investire sullo sviluppo del territorio ha bisogno di consolidare e rafforzare i propri rapporti con le amministrazioni locali pubbliche "e dunque cercherà di avere in ogni città o paese che le interessi, i "suoi" consiglieri comunali e meglio ancora i "suoi" assessori o sindaci" (dalla Chiesa, 2010, p. 232). È necessario comprendere che la frammentazione e la ridondanza burocratica inducono pigrizia, che l'architettura amministrativa e il suo movimento spesso lento e farraginoso sono condizioni di opportunità straordinarie per gruppi mafiosi in cerca di nuove terre.

### **Impresa mafiosa e impresa conquistata dalle mafie**

Ancora più recentemente è emersa la capacità delle mafie al Nord di inserirsi nelle pieghe dell'economia imprenditoriale ancora sana ma molto affaticata dalle ristrettezze della crisi e dall'impossibilità di accedere come un tempo al credito.

La squadra Mobile di Milano all'inizio dell'anno ha chiuso la cosiddetta banca autonoma della 'ndrangheta, situata a Seveso (in provincia di Monza e Brianza), gestita da un'organizzazione capace sia di riciclare con facilità il denaro di imprenditori che volevano evadere il fisco, sia di prestare soldi e di reinvestire in aziende sane. A essere coinvolto è risultato una parte del mondo produttivo. Nell'ordinanza del gip Luerti che ha aperto l'inchiesta sul mondo economico si evidenzia come l'associazione mafiosa abbia cercato di penetrare nel tessuto economico per gestire e controllare le più svariate attività e aggiudicarsi appalti e lavori pubblici nei settori edilizio, dei trasporti, della nautica e delle energie rinnovabili.

A servirsi di questa banca clandestina, con col-

legamenti anche all'estero (in Svizzera e nella Repubblica di San Marino) erano numerosi imprenditori incensurati. Alcuni si erano rivolti al clan con questo schema: emettevano assegni alle sue società e, in cambio di una percentuale del 5 per cento, riavevano indietro il denaro contante. Facevano, cioè, figurare spese corpose, ma inesistenti nella realtà, per frodare il fisco. Una cosa è certa. È avvenuta una profonda rottura di quel legame antropologico tra lavoro impresa e capitale che è stato alla base della storia della provincia italiana settentrionale e dello sviluppo delle piccole e medie imprese che lì sono cresciute. Rottura che ha favorito enormemente l'entrata di imprese mafiose e la conquista di vecchie imprese da parte dei capitali mafiosi. La mafia del resto già nel dopoguerra ha saputo coniugare uno straordinario radicamento locale, con una capacità di costruire reti estesi di gestire un'economia di flussi (tra la Sicilia e gli Usa).

### **Abbiamo bisogno di urbanisti antimafia o di urbanisti che fanno buona urbanistica?**

Infine, come abbiamo già avuto modo di osservare altrove (Lanzani, 2012) l'agire amministrativo e il sapere tecnico anche al Nord si misurano con un sistema mafioso che preme per inserirsi nelle filiere delle decisioni urbanistiche.

In questo quadro mutato la domanda che ci poniamo è la seguente: per contrastare queste pressioni c'è bisogno di urbanisti antimafia o bastano di urbanisti che fanno buona urbanistica?

Certamente, l'ignoranza del fenomeno e della sua forza è stata foriera di scelte ambigue e compiacenti con le mafie. Spesso la cultura tecnica si è accontentata di fare ricadere il proprio operato entro i confini della legittimità preoccupandosi poco dell'eticità e della responsabilità professionale delle proprie scelte, o valutando in modo critico se il proprio operato rispondesse a criteri di imparzialità, di buon andamento e di correttezza della Pubblica Amministrazione. Il ruolo del tecnico si è così ridotto sempre più a pratica di notaio, indifferente alle storie locali e ai poteri criminali operanti in quei contesti. Quando un sistema di rappresentanza politica viene trasformato in un sistema di scambio fra poteri pubblici e interessi privati, anche mafiosi, quale ruolo svolgono i tecnici? Possono ancora nascondersi dietro l'affermazione che "così voleva il sindaco o il tecnico comunale"

come emerge da alcune risultanze processuali? Possiamo immaginare che in simili contesti, ancor più che altrove, all'urbanista siano richieste due cose, come precondizioni del suo agire. Innanzitutto, riuscire a riconoscere e nominare gli interessi in campo e tra questi le famiglie e le associazioni criminali che nei contesti locali hanno trovato spazio, è fondamentale. Non possiamo trincerarci dietro un generico "di questo si occupa la magistratura". Con questo non vogliamo dire che la mappatura delle proprietà e delle società legate o in odore di mafia debba guidare le scelte di piano, ma che non è neppure ammessa una innocenza e ignoranza ingiustificabile degli stessi.

In secondo luogo, l'urbanistica deve ritornare a proporre visioni di futuro per le città e i territori in cui opera. Dietro migliaia di pagine di astrusi calcoli o normative contorte e non argomentate, che fanno seguito a qualche slogan o buon proposito, si è troppo spesso celata una copertura ad una effettiva gestione urbanistica del piano. Ritrovare autonomia disciplinare nella costruzione di una visione di futuro che si misuri con la lunga durata e che abbia valore costituzionale (nel suo definire un rapporto tra società e suolo, nel costruire codici spaziali che possano farsi paesaggio), ricercare condivisione attorno a questa visione e ritornare ad argomentare le ragioni del piano, a renderle comprensibili a tutti, nel loro tradursi in processi di azzonamento e in norme è la seconda mossa che l'urbanistica deve fare.

Più attenzione alla natura sostantiva delle scelte di urbanizzazione e più comunicazione pubblica, meno alchimie giuridico-procedurali, che i quadri normativi regionali alimentano nel loro continuo mutare, può essere una direzione di lavoro, non solo per fare buona urbanistica, ma anche per fare un'urbanistica che non favorisce mafie e illegalità.

### Riferimenti bibliografici

- Bazzi A., 2012, *La piazza è mia. Cronache dall'interno di un comune*, Rubbettino, Roma.
- Dalla Chiesa N. et al., 2011, «Mafie al Nord», *Narcomafie*, n. 12.
- Granata E., Pileri P., 2012, "La forza delle mafie è fuori dalle mafie", in *Territorio*, n. 63, pp. 26-32.
- Granata E., Savoldi P., 2012, "Gli habitat delle mafie nel Nord Italia" (a cura di), in *Territorio*, n. 63, pp. 16-63.
- Lanzani A., 2012, "Un'esperienza inaspettata. Indizi della 'ndrangheta in Lombardia", in *Territorio*, n. 63, pp. 54-63.
- Legambiente, 2014, *Rapporto Ecomafie*.
- Sciarrone R., 2014, *Mafie al Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Donzelli, Roma.

## Fabrizia Biagi, Alberto Ziparo Drammi meridionali o problemi nazionali? abusivismo, illegalità e degrado

La riqualificazione ecologica del territorio e la tutela non sembrano entrate tra le priorità delle politiche nazionali. Anzi, tra "Sblocca Italia" e DDL Lupi sul governo del territorio, l'esecutivo si muove in realtà in direzione opposta, concorrendo al deterioramento di importanti beni comuni quali il suolo e la casa. Oltre all'ambiente e al paesaggio. Inoltre, il costante tentativo di aggiornamento o di vanificazione dei vincoli normativi e pianificatori con la presenza di una forte quota di abusivismo – mercato storicamente dominato dalla criminalità non solo al Sud – continua ad aprire varchi alla speculazione che da edilizia e fondiaria diventa finanziaria, con forte presenza di organizzazioni a primitiva mafioso-ndranghetista che – sotto vesti lecite – legittimano sovente nei contesti interessati operazioni a forte impatto e scempi, anche con la copertura di aree tecnico-professionali disponibili, oggi ampliate dalle ricadute della crisi sul mercato delle professioni tecniche.

Nel quadro delle politiche attuali, le evidenze clamorose emerse negli ultimi anni rischiano di restare senza conseguenze in termini di strategie efficaci, consumo di suolo, iperproduzione edilizia, degrado del paesaggio e dell'ambiente. Le stesse tendenze penalizzano, e non cancellano, la possibilità di un'economia sostenibile attualizzata, necessaria soprattutto nel Mezzogiorno dopo il fallimento delle politiche "meridionalistiche" che hanno contraddistinto il passato, remoto e recente.

### La cancellazione del Belpaese

Il 26 marzo 2014 l'ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale) che è un centro particolarmente attento al problema del suolo consumato: "fenomeno che non sembra risentire dell'attuale congiuntura economica e continua a mante-

nersi intorno ai 70 ha al giorno, con oscillazioni marginali intorno a questo valore nel corso degli ultimi vent'anni".

Si tratta di un consumo di suolo pari a circa 8 mq al secondo che continua a coprire, ininterrottamente, notte e giorno, il nostro territorio con asfalto e cemento, edifici e capannoni, servizi e strade, a causa dell'espansione di aree urbane, spesso a bassa densità, di infrastrutture, di insediamenti commerciali, produttivi e di servizio, e con la conseguente perdita di aree aperte naturali o agricole (idem). (ISPRA, 2014)

È ormai chiaro che la crescita dell'espansione urbana nel nostro paese non va di pari passo con la crescita demografica, tantomeno con quella economica; la nostra è una popolazione che cresce poco (se non grazie alla consistente fase migratoria che oggi stiamo vivendo) ma, sostiene l'ISPRA, i mq per ogni nuovo abitante sono ugualmente aumentati a ritmi vertiginosi, con pochi rallentamenti perfino negli ultimi anni di crisi: "da 1.000 mq per ogni nuovo abitante negli anni '50 a quasi 8.000 mq degli anni '90, a quasi 15.000 oggi"

Il consumo di suolo avanza di pari passo con la perdita di grandi aree vocate all'agricoltura, in particolare nelle aree periurbane dove le "politiche" di trasformazione urbanistica sono andate verso fenomeni di trasformazione intensa. Anche molti spazi aperti localizzati all'interno del perimetro delle aree urbane, spesso di valenza ecologica molto importante per la qualità dell'ambiente, vengono sottoposti a forte pressione antropica.

Svariate ricerche descrivono il forte intensificarsi del fenomeno, sostanzialmente raddoppiato nell'ultimo ventennio (FNISP, 2013).

## L'allegria edilizia: iperproduzione e sprechi enormi

Il contraltare dell'incredibile consumo di suolo discusso in precedenza è costituito dall'abnorme quota di volumi vuoti – non solo residenziali – che sono stati realizzati nelle città e nei paesi italiani. Come si legge nei manuali (Lanzani e Pasqui, 2011): “Il numero di stanze per abitante è nel nostro paese tra i più elevati. Pur tuttavia l'accesso alla casa rimane un problema di non facile soluzione perlomeno per i giovani e per gli immigrati in ambiente urbano. Il paradosso è che le nostre città pur essendo – se si eccettuano i qualificati centri storici e qualche isola di buona edilizia degli anni '50 e '60 – un enorme ammasso di case più che uno spazio urbano non sono in grado di dare risposta alla domande di case a buon mercato (e non necessariamente a canone sociale)”.

I primi dati forniti oggi dall'ISTAT, riferiti al censimento 2011, mostrano che il numero degli edifici presenti sul territorio nazionale è pari a 14,5 milioni. Di questi, la parte occupata (84,3%) corrisponderebbe a 15,5 mld di metri cubi residenziali; laddove il fabbisogno nazionale aggregato sarebbe di 6,2 mld di mc (siamo 62 milioni di persone, includendo una stima molto largheggiante anche degli immigrati non censiti)! Inoltre, siamo di fronte ad un patrimonio inutilizzato vastissimo. Gli appartamenti non occupati sono più di 7 milioni.

Le Regioni meridionali esasperano il quadro nazionale: la Campania presenta circa 1 milione di edifici, di cui 65.000 vuoti per 5.760.000 abitanti. In Puglia, gli stessi indicatori riportano: 1.100.000 e 54.200 per 4 milioni ca di abitanti; in Basilicata: 117.000 e 11.700 per 580.000 abitanti; in Calabria: 750.000 e 70.000 per poco meno di 2 milioni di abitanti (da sole le città di Reggio e Cosenza – rispettivamente 220.000 e 24.000, e 245.000 e 88.000 – presentano volumetrie insediate ed edifici vuoti superiori a quelli dell'intera Basilicata e sul loro territorio esistono più case che abitanti!). La Sardegna risente della coerenza del Piano Paesaggistico e presenta “solo” 570.000 edifici, di cui 70.000 vuoti o inutilizzati, per 1.640.000 abitanti.

Emerge una considerazione: solo fino a venti anni fa il dato forse più significativo era il rapporto abitanti/stanze; con il censimento 2001, per l'emergere della “cascata di case”, oltre alla rilevanza di aspetti più sociologici, quale la

tendenziale forte crescita delle famiglie mononucleari, appare utile parlare in termini di abitante/appartamento. Oggi diventa significativo e iconico il rapporto abitante/edificio! Nelle regioni meridionali abbiamo meno di 3 abitanti per edificio in Sardegna e in Sicilia, 3 in Calabria, 5 in Campania, 3,2 in Basilicata, poco meno di 4 in Puglia, che è in linea con il dato medio nazionale. “In generale sul territorio nazionale gli edifici censiti aumentano a 14.515.717, il 13,1% in più rispetto al 2007” (ISTAT, 2014).

## Paesaggio pianificato ma non davvero tutelato

Il mare di “cemento e rifiuti” che oggi sommerge molti territori è anche la migliore rappresentazione della distruzione dei tessuti sociali, culturali e civili dominante, afferma Piero Bevilacqua. Nonostante tutti questi sfasci – sostiene lo stesso studioso – ancora il Bel Paese presenta, oltre al patrimonio culturale, brani di paesaggio di assoluta eccellenza e rilevanza. Ce n'è abbastanza per concordare con Salvatore Settis: la tutela potrebbe avvalorare scenari di società sostenibile. Lo studioso sostiene che la nuova centralità di cultura e qualità della vita in uno scenario sociale prossimo futuro può costituire addirittura il frame principale di un programma politico.

Completano tale approccio le istanze di risanamento del territorio, il ripristino dei meccanismi di difesa del suolo. In questo la pianificazione ha di recente proposto tentativi di innovazione più efficace rispetto al passato, per esempio allorché si indica ai piani paesaggistici di riprendere ed accelerare le azioni di attuazione degli strumenti già previsti dai Piani di Assetto Idrogeologico e finora spesso rimasti fermi. L'azione di riqualificazione e recupero del territorio verrebbe completata – purtroppo spesso solo a livello di declaratoria – dai meccanismi di blocco del folle consumo di suolo e di abnorme proliferazione edilizia e insediativa citati. Il recupero e la riqualificazione morfofunzionale ed estetica degli insediamenti, non solo abusivi, costituisce la cifra principale della pianificazione paesaggistica recente, soprattutto nel Mezzogiorno.

## Territorio insostenibile, abusivismo e illegalità nelle regioni meridionali

Lo squilibrio del territorio meridionale (oggi su meno del 20% dello spazio costiero e di pianura si affollano la gran parte di insediamenti,

abitanti e 70% degli investimenti relativi alle regioni interessate) è l'esito del fallimento delle strategie che si sono succedute nel tempo, prima e dopo l'intervento straordinario: la riforma agraria, la stagione delle infrastrutture, i grandi poli di sviluppo industriale ed infrastrutturale (che oggi si vorrebbero riproporre) e ancora gli assi, le piattaforme, ecc. sono i nomi di politiche fallimentari, che hanno comportato forse trasferimento di capitale, spesso fisso, ma anche crescita molto relativa e insostenibile. Se non per i carrozzoni politico-clientelari vicini a chi gestiva le risorse; e per la criminalità capace di accaparrarsele e consolidare il proprio dominio, fino a condizionare pesantemente il sistema decisionale.

La negazione delle risorse ambientali e paesaggistiche insita in questi modelli di intervento ha accelerato il precipitare delle condizioni di luoghi e città verso le gravissime condizioni di oggi, anche per l'ulteriore disaffezione indotta negli abitanti nei confronti di spazi pubblici e collettivi; con la conseguente presenza dell'ingente quota di edilizia illegale e abusiva che caratterizza il territorio di Sicilia, Campania, Calabria soprattutto, ma anche, in misura minore quello lucano e pugliese.

La “schizofrenia” nelle politiche territoriali e paesaggistiche tra strategie “dichiarate”, innovative, ed azioni reali di “perpetuazione dei motivi che hanno ingenerato la crisi”: di apparente incentivo, ma di reale blocco della recente pianificazione paesaggistica e delle potenzialità non solo di conservazione e di valorizzazione sostenibile dei contesti; di sostanziale svuotamento dei meccanismi di programmazione e di *governance* dei problemi sollevati, in condizioni di quadro assai problematiche, oltre ad allontanare le prospettive di risanamento eco-paesaggistico del territorio, come di qualsivoglia nuovo modello di green economy territorializzata e “landscape oriented”, continua invece ad aprire varchi per la speculazione. Essa da fondiaria, edilizia ed imprenditoriale, diventa sempre più finanziaria; e riesce a “catturare” parti rilevanti e determinanti dei sistemi decisionali con meccanismi crescenti di corruzione, che oggi incontriamo frequentemente nel comparto delle Grandi Opere Infrastrutturali, ma che di fatto investono ampi settori dell'intera sfera decisionale (Gallino, 2014).

Anche la specifica creazione di agenzie ed uffici per la lotta alla criminalità e alla corruzione risultano vanificati non poco dall' “area

grigia” che si crea tra programmazione formalizzata ed azioni reali, dichiarazioni politiche e vere strategie (Barbieri e Giavazzi, 2014). Se qualche rallentamento c’è stato nello svolgersi delle questioni di maggiore rilevanza, ciò è dovuto ad azioni, spesso di enti territoriali decentrati (comuni virtuosi) o di uffici preposti alla tutela (Soprintendenze), la cui azione – quasi sempre isolata – è stata ostacolata, bloccata oppure (come nel corrente caso del MBAC) “eloquentemente (contro)riformata”, dalle scelte dei poteri centrali, legati quasi sempre agli interessi che condizionano e sovra determinano spesso le scelte, anche dell’Esecutivo Nazionale. Questo ha favorito il crescere – più che nel passato e specie nei più permeabili contesti meridionali – di una categoria professionale particolarmente abile nell’ “interpretare” (in realtà aggirare) i meccanismi normativi e programmatici, pure formalmente vigenti. In un quadro simile non sorprende la diffusione della criminalità organizzata nel settore, anche in aree geografiche, nazionali ed europee, lontane dai contesti di origine.

Fenomeno ulteriormente favorito dai meccanismi di forte finanziarizzazione dell’economia, con frequente indisponibilità e carenza di risorse economiche reali per emergenze collettive come individuali, che facilitano il ricorso a risorse materiali o finanziarie di dubbia provenienza: di cui oggi solo “mafie e ‘ndranghete” dispongono illimitatamente. Questo spiega anche fenomeni interni al settore: l’abusivismo per esempio che, al di là del frequente ritorno dei tentativi di condono (nazionali o regionali) continua a crescere: se nel 2010 il CRESME stimava per difetto almeno 1 milione di edifici abusivi (Legambiente, 2014) stima una crescita annua collocabile tra 25.000 e 30.000 unità abitative all’anno, negli ultimi anni, per cui oggi la quota totale supera il milione e 100.000 casi (quasi il 10% della produzione totale nazionale e più del 30% nelle Regioni Meridionali).

La gestione del territorio “corretta”, ovvero mirata a rispondere ai problemi ricordati ai punti precedenti, appare dunque oggi un’eccezione. Ancora più meritoria risulta dunque l’azione di quelle soggettività, collettive o individuali, che svolgono operazioni virtuose (spesso perché semplicemente dovute) che rischiano di essere vanificate, perché isolate o circoscritte, risultando quasi “devianti” rispetto alle reali tendenze delle *governance* domi-

nanti. Con i titolari delle stesse che risultano “eversori”, rispetto a sistemi forse distorti, ma sovente fortemente connotanti assetti e scelte istituzionali.

Analogamente a quanto avviene in alcuni di casi di politiche territoriali istituzionalizzate, anche tali tipi di azioni virtuose, per la loro perpetuazione, necessitano forse di maggiori alleanze con quella crescente parte di società civile che in questi anni si è sempre più manifestata per le intenzioni di tutela del territorio e del paesaggio e di rifiuto di programmi ed operazioni insostenibili per ambienti e società locali.

1. Appare accettabile la stima di OLT (che considera prudenzialmente una cubatura media di 1200 mc per edificio, corrispondente a case unifamiliari 20 x 20 x 3), e che fornisce il dato già strabiliante di 18 miliardi di mc edificati.
2. In attesa del dato esatto, ipotizzando un’ampiezza media di 2,8 stanze per appartamento, si rivelano tendenzialmente esatte le stime degli osservatori legati al Forum “Salviamo il Paesaggio” (circa 20 milioni di stanze non occ.).

## Riferimenti bibliografici

- AaVv., 2013, *Riutilizziamo l’Italia*, Angeli (WWF e Comitato scientifico), e-book.
- Barbieri G., Giavazzi F., *Corruzione a norma di legge. La lobby delle Grandi Opere che affonda l’Italia*, Rizzoli, Milano, 2014
- Bevilacqua P., 2011, *Il grande saccheggio*, Laterza, Bari.
- Fera G., Ziparo A., (eds.), 2014, *Territorio, paesaggio, sostenibilità dello sviluppo*, Angeli, Milano
- Forum Nazionale Salviamo il Paesaggio, 2013, “Rapporto dalle indagini su consumo di suolo e patrimonio edilizio”, e-draft
- Gallino L., 2014, (Ceri P., ed.), *L’impresa responsabile*, Einaudi, Torino
- ISPRA, 2014, *Il consumo di suolo in Italia*. Edizione 2014, elaborazione grafica ISPRA, Roma.
- Lanzani A., Pasqui G., 2011, *L’Italia al futuro*, Angeli, Milano.
- LEGAMBIENTE, “Rapporto Ecomafie”, mimeo, Roma 2014
- Romano B., De Santis E., Zullo F., 2013, “Bilancio di suolo ed aree dismesse: strumenti e criticità urbanistiche”, in *AaVv.* 2013.

Marco Cremaschi

## Tecno-smart o radicamento sociale? imparare dalla rigenerazione

I programmi di rigenerazione urbana non sono stati numerosi in Italia. Negli ultimi tre decenni sono però stati realizzati dei tentativi di por mano al degrado delle periferie e al disagio sociale. Questi due obiettivi non sempre coincidono; la sovrapposizione tra interventi sugli immobili e le iniziative di sostegno sociale è sempre stata difficile. Tali insufficienze, come pure quelli delle politiche di sviluppo economico per il Mezzogiorno, sono esaltati dal tradizionale dualismo italiano: al Sud, le città sono più povere, la disoccupazione più massiccia, l'economia più fragile. Inoltre, la fiducia nelle istituzioni e nell'azione collettiva è più debole e insidiata dalle organizzazioni criminali. Questa situazione si sta estendendo però al resto d'Italia. È quindi opportuno chiedersi se l'esperienza nei programmi integrati di riqualificazione urbana sperimentati al Sud abbia qualcosa da insegnare al resto d'Italia. In una recente trasmissione radiofonica, si affermava – a partire dal titolo – che la mafia si combatte con la bellezza. Su questa stessa linea, si potrebbe meglio argomentare che tutte le attività che sollecitano un sentire comune creano legami; e che l'emulazione può riconnetterli in vincoli virtuosi. Anche la fiducia, come la bellezza, è un tessuto fragile, che presuppone un sentire comune e una crescita emulativa. Qui sta la differenza con le scorciatoie “*smart*”, l'ultima parola magica con la quale si rischia di riempirsi la bocca e di improvvisare politiche nuove solo di nome.

I migliori programmi di riqualificazione non partono infatti da un progetto disegnato né da soluzioni “*smart*”, ma dalla costruzione di rapporti e hanno successo nella misura in cui li rendono stabili e permanenti. Invece, molto possiamo imparare dai programmi già realizzati. Proviamo a sintetizzarlo a partire da tre domande: se i

programmi locali possano davvero affrontare localmente problemi generali; come gli interessi privati distorti siano capaci di garantirsi omertà, se non consenso, e di pregiudicare le azioni di riqualificazione; infine, quanto sia possibile integrare le azioni fisiche e sociali.

### Agire localmente

Per affrontare la prima domanda, dobbiamo ricordare che il presupposto dei programmi locali di rigenerazione urbana, come pure di quelli per lo sviluppo economico, è di mobilitare il capitale sociale. Al fine di promuovere la riqualificazione sociale e fisica delle città (ma l'aspettativa è comune a tutti di programmi di sviluppo endogeno, anche quelli a carattere economico sostenuti dai Fondi Strutturali), ci si aspetta una mobilitazione degli attori e delle risorse locali, e una benefica circolazione delle ‘conoscenze implicite’ di cui sono depositari. Questa attivazione consentirebbe di mettere a disposizione le risorse locali ‘giacenti’, e di creare le precondizioni culturali e sociali per avviare dei progetti di sviluppo duraturi. In altre parole, si parte dalla convinzione che le regolazioni sociali siano una precondizione decisiva e inaggirabile per lo sviluppo, accanto e prima dei fattori materiali, del livello degli investimenti, ecc.

Questa convinzione è ormai comunemente accettata quando si affrontano problemi di sviluppo economico di interesse economie nazionali cosiddette ‘in ritardo’; a maggior ragione si applica nei quartieri in difficoltà o nelle aree di disagio all'interno di formazioni economiche e sociali avanzate. Se dunque l'effetto della scarsa o cattiva regolazione sociale incide sui processi di sviluppo economico (Donolo 2001), a maggior ragione dovrebbe operare sullo sviluppo sociale. Detto in altre parole, la fiducia, un cer-

to grado di ordine, la stabilità delle aspettative, la certezza delle regole sono componenti delle regolazioni sociali importanti quanto il sistema legale e giuridico, le infrastrutture, il credito, il sistema imprenditoriale ecc.

Senza voler negare questo assunto fondamentale, va detto però che il passaggio alla pratica ha segnalato dei limiti (non solo operativi: De Leo 2010). I processi sociali che sollecitano il capitale sociale sono fragili e impegnativi; per avviarli, è necessaria una determinazione e continuità rara nello spettro delle politiche urbane. Inoltre, troppo spesso si ignora che i programmi avvengono in un contesto affollato e concorrenziale di iniziative di segno diverso, non tutte premianti i processi di attivazione del capitale sociale. Anzi, spesso, i programmi di spesa risvegliano gli interessi di cordate imprenditoriali ai margini della legalità, capaci però di esercitare una forte pressione sul sistema politico e sulla opinione civile. Per analogia, anche in questo caso si può affermare che la moneta cattiva scaccia quella buona.

Un primo problema sarebbe dunque eliminare la moneta cattiva, la concorrenza cioè con iniziative pubbliche di segno opposto. Un secondo, più insidioso, riguarda tutte le iniziative di mobilitazione e insiste quindi sui meccanismi interni di formazione del capitale sociale. E qui sorge il problema. Laddove l'economia è debole e i circuiti illegali sono consistenti, il ‘capitale sociale’ costretto a servizio di interessi dominati e viene ‘catturato’ da circoli particolari. Questa forma perversa di capitale sociale è imbarazzante: premia un gruppo limitato ed esclude chi ne resta esterno; tende a premiare comportamenti egoistici, e non rappresenta appunto gli interessi collettivi. Secondo le ricostruzioni storiche disponibili, il Mezzogiorno di Italia è appunto afflitto da una storica scarsità di capitale sociale universale e pubblico, e viceversa si caratterizza per un eccesso di ‘capitali’ particolaristici di cui si appropriano reti ristrette. Un problema più specifico sarebbe dunque come promuovere il primo e liberare il secondo. Ma questo ha a che fare con trasformazioni politiche e culturali profonde, sulle quali probabilmente un programma locale non può incidere.

I programmi di riqualificazione sperimentati in alcune parti del mezzogiorno, nei Quartieri Spagnoli di Napoli, a Bagheria e a

Catania in Sicilia, in diverse parti della Puglia offrono molti insegnamenti a questo proposito che sarebbe opportuno riprendere.

### La penetrazione criminale

La risposta alla seconda domanda è legata alla precedente questione. Nelle aree a forte penetrazione mafiosa, la valorizzazione del capitale sociale è difficile anche per la concorrenza delle reti criminali. Inoltre, la presenza di organizzazioni criminali erode la dotazione di 'fiducia', che a sua volta disincentiva comportamenti virtuosi sia nei confronti delle regole di mercato che istituzionali. Non di rado, questi comportamenti si autoalimentano e moltiplicano, creando spazio per ulteriori sviluppi devianti.

Di conseguenza, appare un po' inquietante l'assenza di una specifica riflessione delle politiche urbane (e dei diversi risvolti sociali, immobiliari e territoriali) nei confronti del fenomeno della criminalità organizzata, e del controllo che questa esercita sul territorio (Cremaschi 2010). Quasi che non fossero necessarie cautele specifiche nella adozione di iniziative di sviluppo in aree segnate da interessi economici illegali. Mentre, invece è evidente la centralità del mercato immobiliare e del controllo del territorio nelle economie infiltrate dalla presenza mafiosa. Come pure è evidente la delicata posizione della regolazione urbanistica nella valorizzazione di terreni e immobili che destano l'interesse delle organizzazioni criminali ai fini della propria organizzazione 'logistica' o per il riciclo del denaro sporco.

Una conseguenza di questa riflessione è che il rafforzamento della legalità è un prerequisito di tutte le azioni di sviluppo e rigenerazione. Ma la legalità non consiste solo nella introduzione di norme e politiche eque ed efficienti, ma anche nel radicamento di una regolazione sociale semplice e robusta. La legalità è una pratica sociale, prima ancora che un contratto. Va costruita nel contesto degli orientamenti di attori diversi, che nel caso specifico sono i politici locali, come pure i vigili urbani (Di Risio 2009); l'amministrazione, come pure i partiti; le forze sociali, come pure le associazioni culturali e religiose...

In questo senso ampio, si capisce meglio anche l'orientamento precedente sulla attivazione del capitale sociale. E si comprende come tutte e due le questioni dovrebbero

costituire orizzonti di impegno di lunga scadenza, come è evidente ormai in tutta Italia, e tradursi in azioni strutturali che supportino i programmi locali di riqualificazione (e non viceversa, come avviene ora).

### Qualità edilizia ed efficacia sociale

Per la terza questione, infine, la risposta è più generale. Non è detto, infatti, che, al di là delle intenzioni, i requisiti dei programmi integrati siano stati assolti appieno nella attuazione delle iniziative finora avviate. Anzi, sono state registrate sovente difficoltà nell'integrazione dei programmi e nella capacità di intervento sulle aree bersaglio (Santa Cruz 2010). Si ricorderà che integrazione non significa soltanto la realizzazione concomitante di opere e servizi, pur auspicabile; né solo la conciliazione di funzioni diverse in un orientamento strategico comune, requisito ancora più difficile, ma ancora preliminare. Questi sono tutti aspetti importanti ma non sufficienti, che si traducono prevalentemente, pur nelle diverse accezioni (funzionale, operativa, contrattata), nell'adozione di un modello di combinazione intersettoriale delle iniziative.

Altra cosa, e forse più vicina alla nozione iniziale di programma integrato, intende questo ultimo come un programma generativo, capace cioè di produrre e non solo recepire, iniziative promosse da soggetti innovativi (quindi non solo attori consolidati, ma anche nuovi soggetti sollecitati dai meccanismi di partecipazione e inclusione), realizzabili (capaci dunque di rispettare vincoli e scadenze dettate da logiche finanziarie, operative e materiali spesso esterne e non negoziabili), ma al tempo stesso legate a una visione condivisa di cambiamento. In questo caso il modello insiste sull'aspetto del controllo dinamico del gioco delle interdipendenze tra le diverse iniziative e soggetti. È evidente l'impegno richiesto da tutte e due modelli, un po' più tecnico nel primo caso; un po' più politico nel secondo. Non sono requisiti facilmente rispettati dai programmi realizzati.

La risposta alle tre questioni qui accennate suggeriscono che i programmi di rigenerazione, pur con tutte le difficoltà, possano affrontare compiti particolarmente delicati nel confronto con la criminalità. Al di là degli obiettivi di riqualificazione, nella

sostanza, questi programmi sono essenziali per ricostruire il sostrato di fiducia senza il quale si perde la possibilità di vivere insieme. La cronaca difficile di questi mesi, il perdurare della crisi, e lo sgretolamento delle periferie più povere (a Roma, come a Milano o Napoli) dovrebbe insegnarci l'importanza di politiche "intelligenti" per prevenire le rotture sociali.

### Riferimenti bibliografici

- Cremaschi M., 2010, a cura di, "Mafia e territorio, un problema nazionale", *Urbanistica*, 142.
- De Leo D., 2010, "Contrasto alla criminalità e pratiche urbane", a cura di, *Urbanistica Informazioni* 232, p. 7-26.
- Di Risio A. P., 2009, "Gela: città e politica", in *Cremaschi 2010a*.
- Donolo C., 2001, *Disordine. L'economia criminale e le strategie della sfiducia*, Donzelli, Roma.
- Santa Cruz J. C., 2010, "Taranto, città in attesa", <http://www.urbanisticatre.uniroma3.it> (dicembre 2010).

Marina Marino

## La giornata di un'urbanista antimafia

Alle volte mi ritrovo nella sala comunale nella quale sono stata invitata a presentare, nella qualità di progettista, il nuovo Piano Regolatore. Non c'è un posto libero e intorno, lungo i lati lunghi della sala è stato scelto di far convergere carabinieri, tanti. Ricordare il silenzio nel quale la mia voce racconta le rinnovate previsioni urbanistiche appena adottate dalla Commissione Straordinaria per scioglimento degli organi elettivi a causa di accertate infiltrazioni mafiose, mi inquieta ancora. In quella città ero stata inizialmente invitata a spiegare ai tre componenti, funzionari provenienti da Prefetture e Polizia, i contenuti delle cartografie riguardanti il nuovo strumento urbanistico, non immediatamente decifrabili e che essi non riuscivano a valutare. Con sorpresa, innanzitutto mia, mi ero ritrovata a scoprire che un software (pensato per il disegno meccanico) che non consentiva georeferenziazione dei dati e rappresentazione cartografica delle informazioni inserite, era stato utilizzato per disegnare lo strumento urbanistico generale di quel Comune. Quel Prg, senza darlo ad intendere, accontentava tutti: la mafia, con la previsione di alberghi su tutta la fascia costiera e i cittadini, con la possibilità di realizzare un milione di metri cubi nella zona agricola. Avevo accettato di "modificare, integrare, correggere" quel piano e poi di esporlo in quella sala, immobile e tetra.

### La mafia cerca un blocco sociale

Frequentando l'urbanistica, ho imparato che la mafia - nel disporsi sul territorio - non dimentica nessuno, e sa che non deve tutelare solo i propri interessi. Anzi, garantirà una risposta a bisogni collettivi, offrirà impunità e soluzioni per gli abusivismi; flessibilità alle regole locali; deroghe standardizzate. Solo così i suoi affari saranno compresi come una parte socialmente tollerabile di un sistema di

opportunità diffuse. Basta coglierle, sono lì a portata di mano, per tutti.

Un assetto così incardinato snatura benefici e doveri. Abbassa genericamente il livello del diritto, anche quello edificatorio. Si discute solo delle aspettative o dei bisogni di singoli, che verranno risolti con strumenti ad hoc; si opera attraverso atti amministrativi che contengono (sempre) elementi di discrezionalità, talvolta di illegittimità, più o meno rilevanti; si crea un sistema di dipendenza che premia l'osservanza della gerarchia criminale attraverso la costruzione e l'affermazione di attività pubbliche ridotte, prive di controlli di legittimità, interpretative delle regole.

In questi casi, la pubblica amministrazione locale convalida l'assenza di controlli sulle attività edilizie e la corresponsione degli oneri a carico dei privati, con grave nocimento delle risorse pubbliche per il mantenimento e la qualificazione dei servizi sul territorio. Inoltre, assume scelte programmatiche ed urbanistiche orientate a facilitare l'utilizzazione speculativa delle risorse paesaggistiche e orienta comunque la gestione delle attività edilizie e trasformatrici del territorio attraverso strumenti straordinari.

Quante sono le conferenze di servizio per varianti urbanistiche produttive in Sicilia negli ultimi quindici anni? Un numero imprecisato, diverse centinaia certamente. Il loro esercizio -più dell'abusivismo- ha cambiato il volto del paesaggio costiero ed agricolo ed è stato condotto senza regole, bilanci territoriali, di attuazione e investimento.

### Se lo stato non governa il territorio...

Pertanto, quando lo Stato governa il territorio, deve accettare di governare gli strumenti operativi costituiti dai piani urbanistici, dai dati, dagli strumenti analitici e conoscitivi che sono alla base dei processi di gestione e trasformazione del territorio. Questo signifi-

ca che elaborare un nuovo Piano regolatore, per esempio, non deve essere considerata un'attività straordinaria per una Commissione prefettizia. Mettere mano alle forme di regolazione delle pratiche urbanistiche ed edilizie deve essere un passaggio fondante del governo antimafia di un Comune sciolto per mafia. Non c'è bisogno di fare leggi urbanistiche ad hoc, c'è bisogno di intervenire sui tempi e sulle modalità del governo amministrativo straordinario, mantenendo le Commissioni fintanto che le attività regolative siano verificate, modificate, utilizzabili, utilizzate e consolidate nel territorio comunale. Del resto, per quel che ho potuto conoscere, non c'è Amministrazione esonerata a causa di infiltrazioni mafiose che non abbia governato in una condizione di manipolazione delle regole urbanistiche, di costruzione di condizioni favorevoli agli affari della criminalità organizzata, di asservimento di uffici e funzionari per i quali spesso il solo premio è la compiacenza. Diventano affidabili facendo il loro lavoro ordinario e possono sempre affermare di essere ingranaggi inconsapevoli del sistema illecito, rimanendo al loro posto. In definitiva, bisogna che lo Stato decida di cambiare gli attori pubblici locali e i soggetti che hanno responsabilità amministrative (non solo politiche) e di incidere sui processi di gestione urbanistica e amministrativa che ancora, nel nostro Paese, sono regolativi delle trasformazioni territoriali.

### ...governa un sistema criminale

Ci sono momenti e circostanze, quando mi trovo ad affiancare come esperto di urbanistica una Commissione Straordinaria, nelle quali mi sento dentro la sceneggiatura di un film.

Incontro lo sguardo fermo e navigato del geometra comunale che ha autorizzato la recinzione di un lotto di terreno ampio circa 500mq con muri alti cinque metri, che mi presenta grafici che riportano aperture simili a finestre e porte e poi capriate metalliche appoggiate da un lato all'altro che lasciano entrare il cielo: "non è volume, non è coperto" mi dice guardandomi negli occhi. Quando gli chiedo del motivo per il quale l'ufficio tecnico successivamente ha accolto senza fiatare una comunicazione di silenzio-assenso per la copertura con pannelli coibentati della recinzione, assistendo al risultato di un vero e proprio capannone produttivo -oltre il

mio sguardo incredulo- c'è solo una battuta che riempie la stanza: "il proprietario sentiva freddo, colpa dell'età! Che potevo fare?".

Mi ritrovo a spiegare, in stanze ovattate ed istituzionali di prefetture e caserme, davanti a mappe catastali stese davanti ai miei occhi, che i piani urbanistici non si fanno guardando la proprietà mafiosa delle aree, li rappresentata con colori e nomi appartenenti alle diverse famiglie. E tuttavia, la densità delle informazioni appena suggerite è sorprendente e certamente è fonte di grande suggestione perché mi rendo conto che la mafia possiede tanta parte del territorio.

Sono salutata per mesi dal buon usciere di turno che ogni volta, vedendomi uscire dal portone del Municipio, mi informa che la mia macchina "si vede anche al buio" e poi, anni dopo, in un altro palazzo, vedo volare sulla mia testa un arnese scuro assai somigliante ad un revolver. Mi chiedo, negli istanti successivi, cosa ho visto che non avrei dovuto, in carte, autorizzazioni e planimetrie e subito reagisco non individuando nulla di preciso, ma scegliendo che ciò che sta succedendo è dovuto al fatto che -forse- ho capito come funziona il sistema criminale di governo di quel territorio.

### **Colletti bianchi collusi**

La mafia degli investimenti, occupata ad individuare tra le diverse attività, quelle più significative e ricche di ritorno economico e finanziario, ha scelto storicamente di impegnarsi nel segmento del turismo, meno all'onore delle cronache di quanto non sia quello dei rifiuti e dell'energia. Comprendere come funziona il modello concettuale e decisionale è interessante per alcuni elementi: il primo riguarda il fatto che l'insediamento turistico rappresenta una sorta di prova di forza delle organizzazioni criminali, nel senso che la costruzione fisica di grandi strutture ricettive è spesso impegnativa di vaste porzioni di territorio e di capacità organizzativa ed amministrativa per realizzarlo, che si sviluppa in un tempo anche lungo. In altre parole, in questo tipo di intervento non si può prescindere da forti ed evidenti legami con l'ente locale e al tempo stesso gli elementi edilizi posseggono un carattere di permanenza, forza attrattiva, valore di immagine che altri oggetti non hanno.

Naturalmente queste sono riflessioni riferite a tutti quei casi nei quali criminalità orga-

nizzata ed ente locale sono stati riconosciuti sodali e che hanno rappresentato per me occasione per la formazione di una singolare rassegna di casi e di riflessione disciplinare, quando ho dovuto individuare ed indicare le iniziative amministrative da intraprendere. Ho ancora nella testa le appassionate discussioni con l'allora Prefetto di Palermo quando, qualche anno fa, dovetti esporgli che lo Stato aveva confiscato e consegnato al Comune per il quale lavoravo, un insediamento formato da una quindicina di miniappartamenti con annesso porticciolo su uno dei tratti più belli della costa palermitana, sconosciuto agli archivi edilizi e quindi totalmente abusivo, per il quale il destino naturale avrebbe dovuto essere la demolizione. Non avevo trovato neanche un verbale della polizia municipale ed erano certamente stati necessari anni di lavori per realizzarlo ed arredarlo di tutto punto per come l'avevamo trovato. Scambiammo i nostri differenti punti di vista per via del fatto che l'istituto della confisca non sana eventuali illegittimità edilizie, non affida una destinazione adeguata, per esempio, a comprendere i beni tra i servizi e le attrezzature da standard di un Comune, a fornirli di un carattere urbanistico riconoscibile. Pertanto, non prevede particolari procedure amministrative per affrontare la complessità che il sistema di sequestro e confisca patrimoniale si porta dietro. Il rischio è grande, soprattutto quando non si tratta di terreni ma di beni immobiliari urbani, spesso carichi di controverse storie edilizie che ne impediscono un'utilizzazione lineare e solida.

In un altro caso, invece, l'ufficio tecnico di un Comune dopo avere svolto un iter ricco e complesso, aveva scelto di definirlo con una semplice, unica concessione edilizia con la quale aveva autorizzato un enorme villaggio turistico da 600 posti letto. L'imprenditore proponente arrestato per via dei rapporti con l'attuale capo di Cosa Nostra; i movimenti terra e i primi lavori da approntare già discussi in sua assenza, da soggetti a lui affini; procedure urbanistiche straordinarie incardinate e finanziamenti pubblici per la realizzazione già assegnati: tutto questo destinato ad occupare una porzione di territorio costiero di grande valore paesaggistico, senza garanzia di un futuro certo, per via dei possibili interventi dello Stato. In questo caso, le ragioni della legalità e della coerenza normativa ed amministrativa, hanno ottenu-

to un risultato positivo, scongiurando l'avvio dei progetti e dei cantieri.

### **... funzionari che resistono**

E tuttavia, in questo come in altri momenti, l'elemento di debolezza dell'azione pubblica risanatrice è costituito dalla solidità e vastità del sistema amministrativo e professionale che consente e supporta il ruolo della criminalità organizzata nelle grandi trasformazioni come nella gestione ordinaria del territorio. L'una senza l'altro sarebbe ridotta a subire regole opposte ai propri obiettivi, vedrebbe compromesso il proprio potere non solo di investimento, ma anche di immagine criminale.

Non so cosa sia più sorprendente, se la forza della passione etica e civile che incontro -potente e ferma nei funzionari che ho la fortuna di incontrare nelle diverse circostanze in cui mi è capitato di operare - o la diffusa contiguità alla criminalità mafiosa di consistenti drappelli costituiti da professionisti, uffici pubblici, ordini professionali, rispetto ai quali il confronto appare impari.

Ancora una volta infatti, si comparano modalità differenti di azione e permanenza degli effetti dell'attività pubblica che risulta troppo circoscritta nei tempi. Del resto i codici deontologici delle istituzioni di riferimento per le diverse professioni tecniche coinvolte, possederebbero maggiore autorevolezza se attivati e applicati con rigore e senso etico.

Infatti, oltre alle tante affermazioni di principio lodevoli e a volte piene di enfasi, sono mancati interventi di censura o di dissociazione dalle connivenze e, talvolta, dalle esplicite complicità a comportamenti illegali e illegittimi.

Infine, c'è l'urbanistica che è (anche) uno straordinario strumento per trasformare il bisogno di legalità in patrimonio collettivo, diritti comuni, regole di civiltà. Sorridete? Noi, qui giù, ci crediamo appassionatamente in una apparente, solo apparente, solitudine.

## Rassegna urbanistica

### Lorenzo Rota Matera Capitale Europea della Cultura 2019

*La Rassegna urbanistica presenta un quadro sulle politiche urbane, quelle metropolitane con un fuoco su Barcellona; e sul percorso intrapreso da Matera capitale della cultura europea verso il 2019.*

*I trasporti e la mobilità sono sempre al centro delle criticità mentre continuano a mancare risorse e politiche sostenibili. Percorsi positivi e buone pratiche si trovano nelle esperienze di pianificazione agricola e ambientale.*

Il 17 ottobre 2014 una Commissione Internazionale ha designato Matera Capitale Europea della Cultura per il 2019 (ECoC/2019).

Può sembrare una sorpresa, ma non lo è se si ripercorre la vicenda urbana materana, antica e recente, e quello che rappresenta oggi Matera nella storia della città europea contemporanea: una città che, dalla sua storia antica eredita una straordinaria struttura urbana, sintesi tra civiltà rupestre, e cultura della città europea; e che, nella sua storia recente testimonia un altrettanto straordinario processo di riscatto socio-economico ed urbanistico.

La città, definita “vergogna nazionale” dopo la denuncia del “Cristo si è fermato a Eboli” di Carlo Levi, viene assunta nell'immediato secondo dopoguerra a città-emblema del sottosviluppo del Mezzogiorno d'Italia, ed accompagnata, con l'apporto sostanziale di Adriano Olivetti (allora presidente dell'Istituto Nazionale di Urbanistica), sulla strada del riscatto economico-sociale, del quale è parte integrante una decisa modernizzazione urbanistica, con il trasferimento degli abitanti dai suoi impossibili Rioni Sassi, in moderni Borghi e Quartieri, disegnati dalle energie migliori dell'urbanistica e dell'architettura contemporanee (da Piccinato a Quaroni, da Aymonino a De Carlo, ecc.): un'operazione di rigenerazione socio-economico ed urbanistica ancora di estrema attualità e modernità; non completamente realizzata, ma questo fa parte degli incerti della storia politica ed umana.

Una seconda partita di questa “avventura” di Matera contemporanea si gioca negli anni '70 del secolo scorso allorché, svuotati completamente i Rioni Sassi dei loro abitanti, ed

in presenza dei primi crolli per abbandono e degrado, la città, anche questa volta accompagnata dalle elaborazioni più avanzate della cultura urbanistica (la Carta di Gubbio nel 1960), sceglie, attraverso un Concorso Internazionale, di rivitalizzare, recuperare all'uso urbano completo (residenze, servizi, attività culturali, accoglienza ed ospitalità), l'antico tessuto urbanistico dei Sassi; mettendo da parte la tentazione, allora fortissima, di farne un gigantesco, ma inanimato, museo a cielo aperto della cosiddetta civiltà contadina; scelta operata sulla base della considerazione che “una città viva, abitata ed usata è il migliore museo di se stessa” (Tommaso Giura Longo). Sulla base di questo profetico assunto, la comunità materana (e non solo) è tornata ad abitare ed ad investire nei suoi Sassi (divenuti nel frattempo Patrimonio UNESCO), mettendo in moto un complesso ed entusiasmante processo di rigenerazione urbana che progressivamente ha investito l'intera città, l'intera regione.

Una terza partita è quella che si è aperta negli ultimi tre anni, quando la città è scesa ufficialmente (insieme ad altre 20 città italiane) nella competizione per l'assegnazione del ruolo di ECoC/2019.

Per effetto di questa competizione, nel processo descritto, si è innestata una forte spinta progettuale all'innovazione, che ha voluto fare della città antica luogo nel quale la valorizzazione dell'identità storica, culturale, ambientale, si apre alla partecipazione di comunità vaste (locali e globali), utilizzando intelligentemente la cultura digitale, e gli immensi spazi e modalità di comunicazione e

socializzazione che essa consente.

Questa apertura (“open” è infatti lo slogan del Dossier di candidatura) fa della comunità, e dei suoi cittadini (stabili e non), abitanti e/o visitatori culturali, protagonisti e produttori, più che consumatori, di cultura; e della città una “piattaforma stabile di sviluppo della cultura” (Paolo Verri).

Si è determinata così un’ulteriore tappa, un ulteriore passaggio dell’incredibile avventura di una città del profondo sud, che ha fatto del suo passato (della sua identità, della sua cultura rigenerata) la chiave per costruire il suo futuro: un futuro open, aperto a traguardi sempre più ambiziosi e collettivi, di una cultura che si fa città, economia coinvolgendo interi territori e comunità.

La Commissione nel designare la città dei Sassi a Capitale Europea della Cultura 2019, ha dimostrato di aver preso consapevolezza di questo processo, individuando, nella designazione, l’opportunità di aprire, dare credito e forza di riscatto al Sud del mondo, del quale Matera, per la sua storia antica e recente, rappresenta un luogo emblematico, “di riscatto” appunto.

Ecco perché il riconoscimento di ECoC 2019 non è una sorpresa, ma parte da lontano; e deve condurre lontano, ben oltre il 2019.

Per fare questo, la visibilità internazionale, la spinta propulsiva, le opportunità d’investimenti, che esso determina, debbono essere utilizzate per sciogliere alcuni dei nodi che oggi compromettono agibilità funzionale e qualità della città e del suo territorio di riferimento; partendo dall’accessibilità infrastrutturale, materiale ed immateriale, e fino ad una ampia rigenerazione urbana e territoriale, che travalichi lo stretto confine dei suoi Sassi e del suo Altipiano Murgico: rigenerazione, rivitalizzazione di un territorio regionale che, non dimentichiamolo, è oggi soggetto a galoppante desertificazione demografica ed economica, ed è terreno di conquista delle multinazionali dell’energia, pulita e non.

E qui ritorna il ruolo della pianificazione territoriale ed urbanistica, innovata ed aggiornata sulla base delle nuove strategie di sviluppo culture-based.

Strategie che, per sostenere una comunità, debbono comunque assicurare qualità della vita, welfare, opportunità di lavoro, e debbono ricomporre su questi obiettivi irrinunciabili, le spinte alla determinazione del futuro della città e del territorio: per continuarne la storia.

## Francesco Gastaldi, Lucia Quaglino, Carlo Stagnaro Il trasporto pubblico locale e la concorrenza: riflessioni a partire dal caso ligure

Lo studio<sup>1</sup> realizzato per l’Istituto Bruno Leoni (IBL) parte dalla constatazione che in molti ambiti territoriali, in Italia, il Trasporto pubblico locale (Tpl) è al centro di feroci polemiche. I tagli a sussidi e trasferimenti pubblici (-7,1% dal 2009 al 2013) stanno mettendo in seria difficoltà le aziende locali. In tutto il Paese il Tpl si caratterizza per bilanci dissestati, personale e dirigenti in esubero, disservizi, forte evasione tariffaria, privilegi anacronistici di natura lavoristica, ma il modo in cui i problemi vengono affrontati lascia trasparire un forte senso d’inerzialità, anche rispetto ai cambiamenti intercorsi nell’organizzazione sociale ed economica degli ambiti urbani negli ultimi decenni. Esistono ritardi molto evidenti nel comprendere forme e caratteri del cambiamento.

La risposta al calo delle risorse consiste tendenzialmente nella riduzione dei costi variabili, e quindi del servizio erogato, ma questa azione ha effetti limitati, perché comunque occorre sostenere uno zoccolo molto elevato di costi fissi, riconducibili per circa la metà dell’importo totale ai costi del personale. Inoltre le strategie basate sulla riduzione delle corse e sugli aumenti tariffari rischiano di avere effetti perversi: la minore disponibilità di mezzi può spingere molti utenti ad affidarsi all’auto propria; i rincari, a loro volta, riducono il costo opportunità dell’evasione e sono associati a un aumento dei viaggiatori “portoghesi”. D’altro canto, la razionalizzazione delle imprese esistenti appare una strada almeno altrettanto impervia. Nonostante gli elevati livelli d’inefficienza nel Tpl italiano (Arrigo 2007), ogni aggiustamento appare spesso pressoché impossibile, anche a causa della politicizzazione delle aziende che sono in grado di condizionare, attraverso i comportamenti elettorali dei propri dipendenti, le posizioni delle amministrazioni locali e del *management* da esse nominato. Poiché la maggior parte delle misure di efficienza passa per una migliore gestione del personale

– quando non per la sua riduzione – il duplice ruolo dei sindacati, come soggetti posti a tutela degli interessi dei lavoratori, ma anche come interlocutori ultimi delle amministrazioni locali, finisce per rappresentare un rilevante ostacolo a qualunque potenziale soluzione.

Lo studio si propone di analizzare come, anche nel settore dei trasporti locali, la concorrenza nel mercato possa funzionare, per esempio “mettendo a gara” non necessariamente tutto il servizio “in blocco” per ciascuna area urbana, ma singole linee o pacchetti di linee con una pluralità di bandi. La tesi sostenuta nel lavoro di ricerca è che la ridefinizione del servizio pubblico - limitandone il perimetro, superando i vincoli di esclusiva e bandendo gare multiple su lotti di dimensione ridotta - possa contribuire a rilanciare il Tpl italiano, sia come numero di passeggeri sia come solidità dei conti aziendali, sia infine come strumento per creare efficienza dal lato dei costi. In poche parole, per migliorare il servizio e contenere i costi, occorre consentire la concorrenza nel mercato e, laddove si ritenga necessario il supporto pubblico, affidare la gestione del servizio tramite gara e su lotti di dimensioni contenute.

L’ipotesi valutata è che alcuni lotti potrebbero essere individuati come servizio destinato a specifiche popolazioni (Martinotti 1993) che si muovono in una determinata area urbana (differenti tipologie di pendolari, di turisti, il popolo della notte ecc.) e in certe fasce orarie. In un periodo di risorse degli enti locali sempre più scarse, occorre finalizzare i sussidi disponibili solo su quei segmenti del servizio che rispondono davvero a finalità pubbliche. Ne segue che la definizione di tali finalità e la loro individuazione deve essere giustificata da un’analisi dettagliata, tenendo conto di diverse condizioni (per esempio contesti territoriali dei residenti-fruitori dei servizi, livello di accessibilità alle aree centrali, utilizzo per ambiti di gravitazione, tipologie di percorrenze, ecc. ecc.). Tutto ciò

che non è considerabile come servizio pubblico va lasciato al di fuori dei contratti di servizio e reso oggetto di concorrenza.

In Europa, nel settore, si distinguono tre possibili modelli di gestione: l'affidamento diretto (Italia, Spagna, Germania e Austria), la concorrenza per il mercato (Francia, Olanda, Paesi Scandinavi e Danimarca) e, infine, la libera concorrenza con regolazione residuale (Gran Bretagna al di fuori di Londra). Il modello più diffuso per incentivare l'ingresso dei privati è quello della concorrenza per il mercato, grazie a cui c'è competizione nel momento dell'affidamento e poi l'impresa vincente gestisce il servizio in regime di monopolio regolato per tutta la durata del contratto.

L'esperienza britannica (al di fuori di Londra), evidenzia come la concorrenza nel mercato e, laddove siano necessarie forme di supporto pubblico, l'affidamento del servizio tramite lotti di piccole dimensioni, abbia una serie di conseguenze positive sul piano dell'efficienza operativa e gestionale delle aziende di Tpl. In particolare, è stata approfondita la controversa questione legata alla presenza di rilevanti economie di scala (specie operative) al di sopra di una certa soglia, da cui dipende un'efficiente individuazione della dimensione ottima per l'affidamento. Ne risulta che non necessariamente il Tpl, su territori relativamente grandi, deve essere gestito da un unico soggetto. Una seconda implicazione è che sono possibili forme di concorrenza nel mercato accanto alle tradizionali forme di concorrenza per il mercato. La Liguria, assume come caso di studio, una Regione (attraverso un disegno di legge che, dopo aver fatto ciclicamente capolino, è stato votato dal consiglio regionale ai primi di agosto 2014) che ha seguito una strada opposta, individuando nell'intero territorio l'ambito ottimale sul quale effettuare l'affidamento. La legge in questione prevedeva la nascita di un'agenzia regionale entro il 30 settembre 2014. Quindi, entro il 31 dicembre 2015, dovranno essere affidati i servizi attraverso una gara. Il provvedimento dà piena attuazione alla riforma del sistema del trasporto pubblico regionale e locale previsto dalla Legge regionale n. 33 del 7 novembre 2013, che stabilisce come i servizi debbano essere governati in modo coordinato dall'Agenzia regionale per il trasporto pubblico locale istituita e promossa dalla Regione Liguria. Tale Agenzia appare peraltro un soggetto ibrido, con compiti sia regolatori sia operativi. Inoltre le caratteristiche morfologiche e urbanistiche

del territorio ligure, assieme a specifiche previsioni di legge finalizzate a difendere le attuali condizioni lavorative dei dipendenti delle cinque società di trasporto, lascia intendere che le eventuali economie di scala siano assai ridotte (quando non inesistenti), e difficilmente potrebbero essere catturate. Anzi, i costi della crescente complessità potrebbero eccedere i vantaggi dati dalla dimensione.

L'analisi dei bilanci delle società nel periodo 2006-2012 rivela pesanti inefficienze e, soprattutto, non sembra far emergere alcuna relazione tra i risultati operativi, la struttura di costo e le dimensioni aziendali. L'analisi conferma come non sia possibile riscontrare economie di scala o di gamma sul piano dell'operatività, ma neppure - e questo è relativamente sorprendente - nella gestione finanziaria o degli acquisti, dove solitamente è possibile spuntare condizioni migliori al di sopra di una certa dimensione.

La ricerca si è concentrata in particolare sull'analisi del caso di AMT, la maggiore tra le aziende liguri di Tpl. La protesta dei lavoratori dell'AMT, che nel novembre 2013 ha paralizzato la città per 5 giorni, ha evidenziato un problema enorme: AMT è tecnicamente fallita, a dispetto dei 600 milioni di euro bruciati negli anni (secondo ricostruzioni effettuate dal quotidiano *Il Secolo XIX*). Il disastro è dovuto alla struttura dei costi dell'azienda, in particolare per il personale (i costi di produzione unitari sono quasi doppi rispetto alla media delle altre società liguri). Nonostante questo quadro drammatico, l'accordo raggiunto fra le parti (sindacati e amministrazione comunale, nell'apparente assenza del *management*) dopo lo sciopero totale del servizio prevede l'utilizzo di ulteriori risorse pubbliche aggiuntive messe a disposizione da comune e Regione Liguria. Qualora non tutte le risorse promesse si rendessero disponibili, è possibile che nel 2015 l'azienda sia costretta a portare i libri in tribunale. È evidente che la via d'uscita debba essere diversa e debba passare per una politica di simultanea apertura del mercato e privatizzazione delle aziende di Tpl liguri, cioè l'opposto di quanto immaginato dalla Regione attraverso la nuova legge, che prevede una chiusura del mercato alla concorrenza e un arroccamento delle posizioni pubbliche in un unico soggetto regionale. Chiaramente le due cose devono procedere contemporaneamente, allo scopo di dare alla privatizzazione stessa una funzione pro-concorrenza.

Vale la pena enfatizzare che l'apertura al mercato presuppone la redazione di gare autenticamente competitive, cioè tali da attrarre una pluralità di contendenti, considerato che proprio in questa direzione spinge la normativa comunitaria e nazionale. Inoltre, l'evoluzione del contesto (sociale, ma anche tecnologico e culturale) è tale da rendere maturi i tempi per un deciso cambio di passo, col superamento dell'attuale approccio che vuole il trasporto pubblico locale come un servizio da affidare a un unico soggetto in regime di esclusiva. In Liguria, così come in altre regioni, approfittando della scadenza degli affidamenti, si sarebbe potuto ridisegnare completamente lo schema: immaginando non già un unico bacino regionale, ma una molteplicità di lotti da mettere a gara laddove si ritenga sussista l'esigenza di garantire un servizio pubblico che il mercato non produrrebbe da solo, e per il resto lasciare le società private nella condizione di concorrere nel mercato tra di loro.

In una segnalazione rivolta alla Provincia di Imperia, l'Antitrust chiarisce: "Il fatto che i servizi di trasporto pubblico locale siano stati storicamente gestiti in regime di esclusiva non esclude, almeno in linea di principio, che sia possibile passare progressivamente ad un regime autorizzatorio, con tariffe regolate (attraverso, ad esempio, la fissazione di massimi tariffari), per segmenti o porzioni dei servizi per i quali le esigenze ambientali, di ordine pubblico e di profittabilità del servizio non precludono la possibile sovrapposizione di più operatori nello stesso mercato" (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Segnalazione AS927).

1. Lo studio completo è scaricabile al link: <http://www.brunoleoni.it/nextpage.aspx?ID=11729&level=2166&codice=2170>

## Riferimenti bibliografici

- Arrigo U. (2007), *Organizzazione e (mancata) riforma del trasporto pubblico locale*, IBL Briefing Paper n. 44
- Arrigo U., Ferri V. (2012), *La separazione delle reti ferroviarie. Insegnamenti per l'Italia dalle riforme di Svezia e Gran Bretagna*, IBL Special Report
- Martinotti G. (1993), *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, Il Mulino, Bologna
- Ponti M., Ramella F. (2010), *Ottavo Rapporto sul processo di liberalizzazione della società italiana. Trasporto collettivo locale a lezione di inglese*, Società libera, <http://www.societalibera.org>

## Ennio Nonni, Serena Ciabò

### Il Piano del Parco Agricolo di Atri (TE)

In un momento in cui le Amministrazioni Comunali si allontanano da pianificazioni urbanistiche di lungo respiro, per carenza di risorse e di stimoli, il Comune di Atri, in controtendenza, focalizza l'attenzione su un'area dallo straordinario valore agricolo e paesaggistico che rappresenta il 35% del territorio con l'obiettivo di elevarlo a identità collettiva con lo sguardo ad un futuro magari non immediato.

Nell'ultimo decennio la Politica Agricola Comunitaria (Pac) che indirizza lo sviluppo dell'attività rurale nei Paesi Europei a scala nazionale e, a cascata, a livello locale, sta subendo sostanziali cambiamenti. Si sta infatti passando da un vecchio sistema fortemente assistenziale, ad un nuovo modello che tende sempre più a destinare risorse economiche a quegli agricoltori che, oltre alla funzione primaria di produttori, svolgono anche altre mansioni, come la tutela dell'ambiente e del paesaggio rurale, la manutenzione del territorio, la gestione di attività ricettive, la titolarità delle eccellenze enogastronomiche secondo un modello "multifunzionale" che comprende anche l'erogazione dei servizi.

Tali indirizzi, vengono sempre più spesso accolti a scala locale all'interno di strumenti di governo del territorio, dando luogo a costruttive esperienze di dialogo tra la pianificazione urbanistico-territoriale e la programmazione rurale (De Gobbi et al., 2014). Contestualmente, anche il ventennale concetto di sviluppo sostenibile sta assumendo nuove declinazioni incentrate sulla conservazione del patrimonio culturale, naturale e paesaggistico e sulla conseguente limitazione del loro deterioramento e consumo. L'Agenda territoriale dell'Unione europea datata 2011, ad esempio, sottolinea la necessità di coesione territoriale e identifica come sfida principale lo "sfruttamento ec-

cessivo delle risorse ecologiche e culturali e la perdita di biodiversità, soprattutto a causa della crescente dispersione urbana, mentre le zone isolate continuano a spopolarsi" (Gardi, 2004; EC, 2011).

Il territorio, nella sua integrità paesaggistica, acquista dunque un nuovo valore che è svincolato dalle logiche del profitto immediato a trazione immobiliare: si ravvisa la necessità di ragionare sul lungo periodo, guardando al futuro, quando le zone rurali preservate rappresenteranno un capitale unico e non più riproducibile, utilizzando strumenti e contenuti urbanistici diversi da quelli usuali.

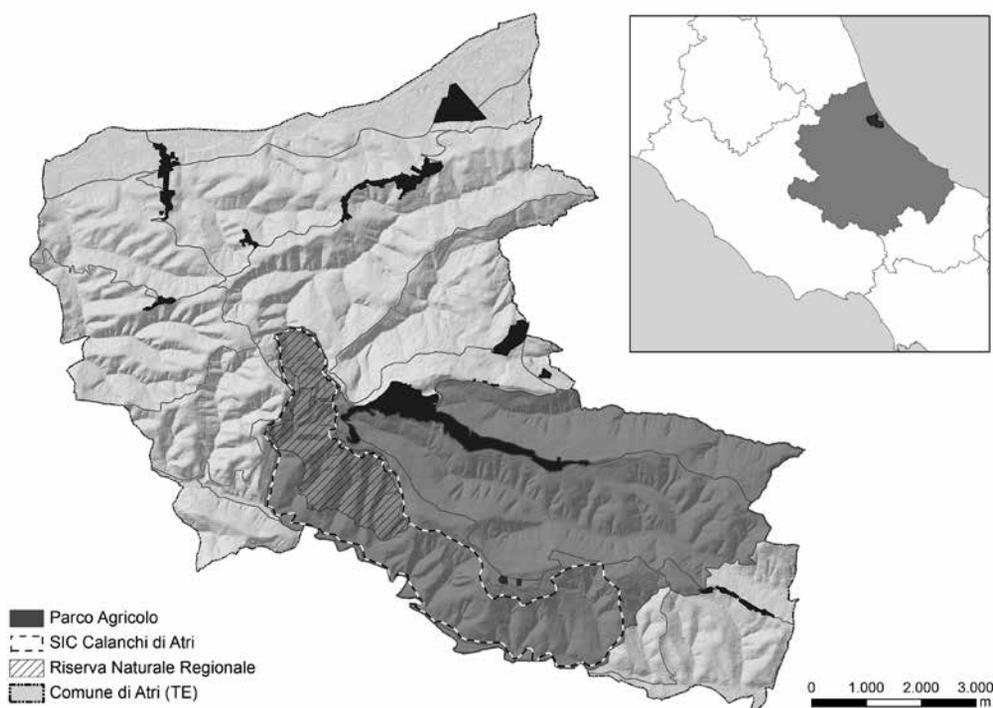
#### Le origini del Piano del parco agricolo: in pratica un piano particolareggiato

L'istituzione del Parco trova fondamento nel Piano Territoriale della Provincia di Te-

ramo che, tra le azioni previste per la valorizzazione del paesaggio rurale, individua la localizzazione nella porzione sud-est del comune di Atri specificando che "il Comune, in sede di formazione e/o di adeguamento dei propri strumenti urbanistici dovrà precisarne, in ragione della scala grafica, il perimetro e le norme di uso e di intervento, nel rispetto delle prescrizioni e degli indirizzi definiti dal Ptp".

Per questo, di concerto con l'Ente Provinciale, il Comune di Atri ha avviato la pianificazione del Parco agricolo impostando lo strumento come un Piano Particolareggiato ed inserendolo nell'ambito di un percorso più ampio, intrapreso nel 2009 con la redazione di un Piano Strategico (Ciabò, 2010), e culminato con il progetto di "Multilevel Governance (Mlg) del Comune di Atri", che ha visto la redazione simultanea, secondo un processo unico e interdisciplinare, di quattro strumenti urbanistici: il nuovo Prg, il Piano Particolareggiato del Centro storico, il Piano Particolareggiato del Parco Agricolo ed il Piano di Gestione del SIC "Calanchi di Atri".

Tale modus operandi ha portato ad un'ottimizzazione dei tempi e delle modalità di integrazione dei diversi piani, evitando che l'uno potesse indurre sugli altri forzature, prevaricazioni o l'inserimento di articoli e norme posticci. Il Piano Particolareggiato



Localizzazione ed estensione del Parco Agricolo nel comune di Atri



Uno scorcio del parco agricolo

del Parco Agricolo (Pppa) è stato adottato dal Consiglio Comunale il 24 Agosto 2012, dopo un anno e mezzo dall'avvio del processo di redazione. L'obiettivo principale di questo singolare Piano è quello in primis di identificare ad una scala nazionale, attraverso la conoscenza puntuale, una grande area in cui rifondano agricoltura, paesaggio e natura che ha altresì una valenza europea straordinaria.

Se la conoscenza è la ragione principale per poi attivare progetti di ogni genere nel lungo periodo a favore anche delle aziende insediate, il Piano urbanistico delinea anche strategie di ordine generale per elevare la consapevolezza in tematiche di grande rilievo culturale, nonché norme e incentivi più puntuali che dovranno essere oggetto di una attività di monitoraggio per verificarne l'efficacia attivando le modifiche necessarie.

### Il Piano del parco agricolo

Il Parco si estende per 3252 ha, corrispondenti al 35% del territorio comunale e ospita circa il 17% della popolazione totale di Atri, pari a circa 2000 abitanti ed il 16% dell'intero patrimonio immobiliare. Nella sua

definizione integrale fornita dal Ptp esso si configura come "Parco Agricolo del biotopo dei Calanchi di Atri". Il parco include quella porzione di paesaggio più aspra, dove la componente antropica si fonde e si interseca con quella naturale, i calanchi e i campi coltivati si avvicendano formando un mosaico straordinariamente suggestivo.

All'interno dell'area sono inoltre situati il Sito di Interesse Comunitario (Sic) dei Calanchi di Atri, che per la Comunità Europea, in ottemperanza alla Dir. 43/92 CE, costituisce uno dei tasselli fondamentale per la conservazione della biodiversità, e la Riserva Naturale Regionale.

Tenendo conto di tali specificità, nell'organicità del progetto complessivo, che vede nell'incremento della sicurezza, nel mantenimento dell'identità territoriale e nella diffusione di azioni di sostenibilità ambientale i suoi capisaldi, il Piano Agricolo rappresenta il comparto entro cui mettere in atto prioritariamente ed in via sperimentale politiche di tutela delle peculiarità ecologiche, valorizzazione delle risorse paesaggistiche e agro-ambientali non riproducibili e aumento dell'attrattività del territorio attraverso il potenziamento della multifunzionalità rurale.

Lo strumento attraverso cui dare concretezza a tali obiettivi (conoscenza e stimolo all'azione) è un apparato normativo di direttive che incentivi la "cura" del paesaggio agrario dei calanchi secondo 5 strategie generali quali:

1. La promozione del verde e delle reti ecologiche (con esemplificazioni progettuali per la realizzazione della rete);
2. La sicurezza idrogeomorfologica del territorio (con incentivi per promuovere studi specialistici inerenti la sicurezza delle aree private);
3. Incentivare i microdistretti irrigui (ipotizzando un piano strategico per l'approvvigionamento idrico e per la conservazione dell'acqua di pioggia);
4. Recupero dell'edilizia rurale (con incentivi per la demolizione delle strutture incompatibili e per il mantenimento della cultura rurale);
5. La promozione del sistema ricettivo e delle tipicità (con incentivi puntuali per progetti di produzione locali e soggiorno rurale).

Il raggiungimento dei target fissati passa attraverso norme incentivanti, compensative o, se necessario, perequative che costi-

tuiscono solo un primo momento di sperimentazione da sottoporre a verifica e da migliorare anche intervenendo sulla fiscalità locale.

### La carta dei paesaggi quale primario elemento conoscitivo

Il Parco Agricolo, come sintesi della multifunzionalità rurale, è stato oggetto di una serie di indagini specialistiche che hanno portato all'elaborazione di un dettagliato quadro conoscitivo corredato da una pluralità di strati informativi e relativi scenari: fisico, ecologico-ambientali, uso del suolo, insediativo.

Su larga scala, le varie unità di paesaggio sono canonicamente delimitate sulla base di peculiarità che riguardano il microclima, la litologia, la geomorfologia, e la vegetazione. In contesti circoscritti, come il Parco Agricolo, subentrano anche altre caratteristiche come l'uso del suolo, la dotazione infrastrutturale ed altri eventi locali e pertanto si può parlare di "sotto-unità". Partendo da tali presupposti sono state individuate otto categorie paesaggistiche all'interno del Piano Agricolo con il preciso scopo di renderne più riconoscibile il territorio e rappresentare un riferimento progettuale per garantire la coerenza fra gli interventi e i caratteri identitari del paesaggio.

Prestazioni minime rete ecologica			
Unità di paesaggio	Rete ecologica primaria	Rete ecologica secondaria	Rete ecologica locale
<b>Mosaico dell'insediamento di crinale</b>			Siepe monofilare arbustiva Implementazione vegetazione ripariale attorno ai bacini d'acqua
<b>Matrice coltivata</b>	Filare alberato mono o plurispecifico continuo	Siepe monofilare arborea arbustiva Siepe plurifilare arbustiva Piantumazione di vegetazione ripariale attorno ai bacini d'acqua	
<b>Paesaggio degli ulivi</b>	Filare alberato mono o plurispecifico continuo	Siepe monofilare arbustiva Piantumazione di vegetazione ripariale attorno ai bacini d'acqua	
<b>Paesaggio delle viti</b>	Filare alberato mono o plurispecifico continuo	Siepe monofilare arbustiva Piantumazione di vegetazione ripariale attorno ai bacini d'acqua	
<b>Paesaggio dei frutteti</b>	Filare alberato mono o plurispecifico continuo	Siepe monofilare arbustiva Piantumazione di vegetazione ripariale attorno ai bacini d'acqua	
<b>Paesaggio della rinaturalizzazione</b>	Intervento di rimboscimento mono o plurispecifico a prevalenza arborea su superficie areale (area min > 1000 mq).	Filare alberato mono o plurispecifico continuo	
<b>Paesaggio calanchivo</b>			
<b>Paesaggio fluviale</b>	Intervento di rimboscimento mono o plurispecifico a prevalenza arborea su superficie areale (area min > 1000 mq).		

Requisiti minimi per il completamento della rete ecologica nelle diverse unità di paesaggio



L'alternanza della matrice coltivata e dei calanchi

La normativa e le proposte progettuali da intendersi come direttiva di lavoro, sono state differenziate all'interno dei diversi ambiti. Non è verosimile infatti richiedere le medesime prestazioni, in modo indifferenziato a tutto il territorio, tenendo anche conto che gli interventi devono mostrare coerenza con gli attributi fisionomici che già caratterizzano le varie zone al fine di non creare stonature o discordanze paesaggistiche. Il riferimento alla rete ecologica esemplifica il metodo di lavoro.

### La normativa del Parco Agricolo:

Il Parco Agricolo di Atri è oggetto di una normativa che affronta tematiche di ampio respiro, spaziando dalla conservazione naturale, al recupero del patrimonio edilizio esistente, dalla mitigazione dei dissesti idrogeologici alla promozione di colture agricole di qualità. Gli obiettivi generali di sostenibilità, identità e sicurezza della Mul-

tilevel Governance vengono così dettagliati nei seguenti target:

- aumentare l'attrattività e creare le condizioni per poter accedere a linee di finanziamento specifiche ed inerenti i più svariati aspetti;
- consentire gli interventi di recupero degli immobili esistenti, con possibilità di ampliamenti maggiori per foresterie rurali e strutture ricettive e legare la realizzazione di nuovi edifici funzionali alla conduzione di attività agricole, alla predisposizione di programmi di ammodernamento dell'attività agricola, previo riutilizzo del patrimonio edilizio esistente;
- sperimentare prioritariamente all'interno del Parco Agricolo (con vantaggi per i proprietari), la realizzazione della Rete Ecologica, anche mediante il trasferimento di prestazioni ambientali (compensazione territoriale) necessarie

per costruire nell'ambito urbano precedentemente individuato come periferia del capoluogo e degli altri centri abitati;

- promuovere la perequazione urbanistica, ovvero la eventuale possibilità di trasferire le volumetrie edificabili da un'area all'altra per preservare il territorio del Parco Agricolo dalla diffusione edilizia (*sprawl*). Le nuove costruzioni, per essere ammesse, devono essere accorpate, urbanisticamente e paesaggisticamente, ai nuclei edilizi già esistenti.

La realizzazione degli interventi finalizzati al raggiungimento degli obiettivi strategici del Pppa è stimolata da un sistema di incentivi e norme perequative.

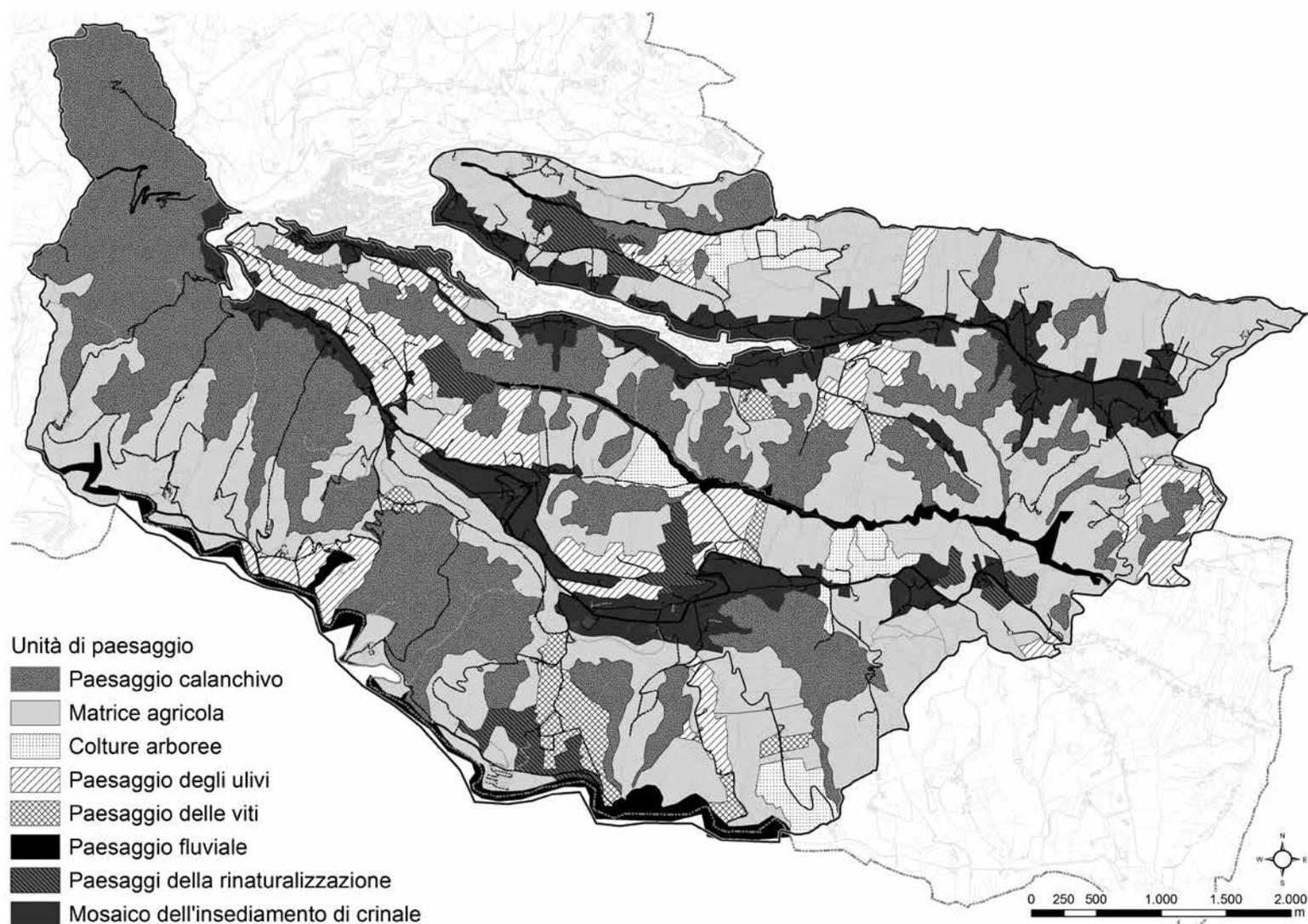
Gli incentivi possono riguardare il riconoscimento ad alcune situazioni una piccola capacità edificatoria extra in termini di Sul (Superficie utile lorda), o agevolazioni di tipo fiscale. Mentre nel primo caso gli incentivi sono regolamentati direttamente

dalle Nta del Pppa, nel secondo è necessario redigere uno specifico Programma Strategico, da approvarsi in Consiglio Comunale in quanto entrano in gioco fattori che esulano dalla materia strettamente urbanistica.

Il meccanismo dell'incentivazione è applicato con regole sperimentali e misure differenti, ma con il medesimo metodo, alle azioni riguardanti la sostenibilità, la sicurezza e l'identità del territorio.

Per quanto concerne la sostenibilità, che nel Parco Agricolo si esplica principalmente attraverso la costituzione della rete ecologica, vengono riconosciuti tre livelli di premialità, a seconda della zona di intervento e della tipologia del progetto di implementazione delle infrastrutture verdi.

Un intervento di nuova costruzione, può giovare di un incremento di Sul pari a 0,06 m<sup>2</sup> per ogni m<sup>2</sup> di rete ecologica realizzata, in accordo con i proprietari dei lotti interessati, all'interno del Parco Agricolo. Poiché



Carta del paesaggio



Sullo sfondo del Parco Agricolo il centro storico di Atri

la Sul generata può essere utilizzata anche a distanza, l'intervento beneficiario dell'incentivo può essere localizzato anche al di fuori del perimetro del PA, purché la rete ecologica sia realizzata entro i confini del Parco.

Un incentivo maggiore, pari a 0,10 m<sup>2</sup> di Sul ogni m<sup>2</sup> di rete ecologica, viene concesso qualora la zona prescelta per l'intervento di rinaturalizzazione ricada entro le zone ritenute prioritarie ai fini della rete ecologica o nel caso si decida di procedere all'adeguamento dell'impianto di smaltimento delle acque reflue attraverso sistemi di fitodepurazione. In quest'ultimo caso vengono concessi 0,15 m<sup>2</sup> di Sul ogni m<sup>2</sup> di superficie destinata alla fitodepurazione.

Facendo un esempio pratico, la piantumazione di una fascia arboreo/arbustiva di 100 m<sup>2</sup> in un'area prioritaria dà luogo ad una Sul di 10 m<sup>2</sup>.

Per quanto concerne la sicurezza geomorfologica l'incentivazione riguarda la realizzazione di studi volti a ad elevare la conoscenza delle problematiche territoriali, per i quali si concede un incentivo pari a 3 m di Sul mentre sono fornite precise direttive per prevenire il rischio idrogeologico attraverso una corretta manutenzione del territorio.

Per quanto riguarda l'identità nel Pppa, in aggiunta a quanto già previsto dal Prg, si riconosce un incentivo per la rimozione degli

Edifici incompatibili da demolire, preventivamente individuati, pari 0,12 m<sup>2</sup> di Sul ogni m<sup>2</sup> di Sul esistente.

Con tali azioni si intende preparare la comunità ad accogliere le opportunità che nel futuro potranno presentarsi per chi vive l'ambiente rurale attraverso un accrescimento della conoscenza dell'eccellenza del parco facendo affidamento ad una azione urbanistica che si ponga l'obiettivo, magari impalpabile, di elevare la identità e l'attrazione di un territorio.

#### Riferimenti bibliografici

- Ciabò S. (2010). "Reti ecologiche nella esperienza della pianificazione a diverse scale. Pianificazione comunale: il caso di Atri", in Ferroni F., Romano B. (Eds.), *Biodiversità, consumo di suolo e reti ecologiche. La conservazione della natura nel governo del territorio*. WWF Italia, Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica, Cogecstre, p. 207-218.
- De Gobbi R, Boccardo R., Semenzato A, 2014. "Le opportunità con il nuovo PSR e la legge regionale sull'agricoltura sociale", in *Urbanistica informazioni*, Numero 58, Anno XXXXI, luglio-Agosto 2014. INU Edizioni, Roma.
- EC, 2011. *Territorial Agenda of the European Union 2020, Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*. European Commission. Bruxelles.
- [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/cohesion/index\\_it.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/cohesion/index_it.cfm)
- Gardi C., 2014. "Il consumo di suolo in Europa". in *Reticula, reti ecologiche Greening e green infrastructure nella pianificazione del territorio e del paesaggio*. Numero 7/2014.
- Nonni E., 2014. "Il nuovo Piano Regolatore di Atri" in *Urbanistica Informazione*. Numero 253-254. INU Edizioni Roma

Salvatore Visone

## La nascita di nuove politiche urbane attraverso l'istituzione delle città metropolitane

La scadenza più impegnativa che attende nei prossimi mesi gli amministratori locali di Napoli e provincia è la costituzione della Città Metropolitana, prevista dalla Legge n.56 del 7 Aprile 2014 che introduce una riforma radicale in materia di enti locali, prevedendo l'istituzione e la disciplina delle Città metropolitane, la ridefinizione del sistema delle province e nuove norme in materia di unioni e fusioni di comuni.

Assisteremo ad un processo di riforma politico-territoriale importante, che cambierà profondamente l'assetto delle istituzioni di governo locale del nostro Paese, assetto che ci accompagna dal secondo dopo guerra e, per certi versi, anche da prima.

La Legge Delrio, attraverso una rivoluzione istituzionale fortemente innovativa che coinvolgerà attivamente amministratori, forze politiche, parti sociali e organizzazioni di categoria, pone finalmente un punto fermo nell'ultraventennale dibattito sulle Città Metropolitane, generando inevitabilmente delle criticità nei processi di mediazione tra gli interessi locali, ma creando allo stesso tempo molteplici opportunità che i territori dovranno saper cogliere.

La riforma individua dieci province che a partire dal 1° gennaio 2015 lasceranno il posto alle città metropolitane: si tratta di Roma Capitale

(che avrà un ordinamento a se stante), Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria.

Il territorio della città metropolitana, almeno inizialmente, coinciderà con quello della omonima provincia, salvo eventuali modifiche successive ai confini amministrativi.

Gli organi delle città metropolitane saranno:

- il sindaco metropolitano, che è il sindaco del comune capoluogo;
- il consiglio (organo di indirizzo e controllo, approva regolamenti adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal sindaco metropolitano);
- la conferenza metropolitana, composta dal sindaco metropolitano e dai sindaci dei comuni della città metropolitana.

Per gestire al meglio la fase transitoria dell'istituzione delle città metropolitane, è indispensabile comprendere effetti e conseguenze che questa rivoluzione avrà sui contesti urbani interessati. Un cammino politico, istituzionale, culturale, sociale ed economico che se ben gestito potrà indubbiamente contribuire in senso positivo allo sviluppo sostenibile delle città nei prossimi anni.

Questi nuovi enti territoriali, che si ispirano ad esperienze amministrative europee già colaudate quali Amsterdam, Barcellona, Londra,

Monaco, nascono per rispondere ad esigenze di realtà territoriali molto complesse, andando ad incidere su sviluppo economico, pianificazione territoriale, flussi di merci e persone.

Le esperienze trascorse ci hanno dimostrato che non basta una legge per fare nascere istituzioni evolute e buone pratiche di governo. È indispensabile invece un'idea attiva di governo che, tralasciando modelli rigidi e dirigisti, inneschi il percorso di costruzione della Città metropolitana attraverso processi di coinvolgimento e di partecipazione delle realtà locali, individui con chiarezza il quadro della distribuzione di competenze tra i vari livelli di governo, con particolare riferimento al riassetto delle relazioni tra Regione, Città metropolitana, Province e Comuni, preveda quali sono le questioni strategiche, quali i territori ai quali la nuova istituzione si rivolge, quali gli attori interessati. Ma come si avvierà il percorso di pianificazione strategica per le città metropolitane? Con quali risorse?

La nuova entità territoriale metropolitana avrà bisogno delle dovute coperture fiscali e un sistema adeguato di risorse, altrimenti si corre il rischio di creare un gigante senza le dovute potenzialità che gli spettano.

Nell'ambito della politica di coesione europea sono state sviluppate negli ultimi anni, diverse strategie per la rigenerazione ed il riuso del patrimonio edilizio consolidato e la riconversione e/o il riutilizzo delle zone abbandonate, in declino o non utilizzate. Questo nuovo indirizzo della politica territoriale ed urbanistica dell'Unione Europea, pone le città al centro delle sue strategie (anche di sostegno economico), mettendo in evidenza che nel nostro Paese, le politiche indirizzate alle città sono sempre state deficitarie in quanto non si può definire, organizzare, pianificare la città solo in base ai suoi confini amministrativi, ma bisogna individuare una *governance* a più livelli, strettamente correlati gli uni agli altri.

I Fondi strutturali 2014-2020 dovranno essere in gran parte utilizzati per sostenere investimenti all'interno di un'Agenda Urbana in cui le città metropolitane dovranno avere senz'altro un ruolo centrale, ma dovranno anche interessarsi al ricco tessuto di città medie che così tanto caratterizza e arricchisce la struttura sociale, economica e territoriale del nostro paese. Sarà fondamentale utilizzare i Fondi comunitari, per avviare le prime sperimentazioni nella gestione su scala di area vasta di alcune delle funzioni della nuova città me-

Le nuove città metropolitane	Popolazione delle Città Metropolitane (censimento 2011)	Numero Comuni della Provincia	Popolazione del capoluogo
Roma	3.997.465	121	2.617.175
Napoli	3.054.956	92	962.003
Milano	3.038.420	134	1.242.123
Torino	2.247.780	315	872.367
Bari	1.247.303	41	315.933
Bologna	976.243	60	371.337
Firenze	973.145	44	358.079
Genova	855.834	67	586.180
Venezia	846.962	44	261.362
Reggio Calabria	550.967	97	180.817

tropolitana, (ad es. servizi sociali selezionati, o gli sportelli unici per le attività produttive) da ampliare, migliorare e estendere al nuovo territorio metropolitano.

L'unica cosa certa è che una riforma così ambiziosa richiederà tempi e sforzi notevoli per essere attuata in tutte le sue potenzialità, nonostante la politica e le istituzioni abbiano avuto tutto il tempo necessario per prepararsi in tal senso.

Di città metropolitane, infatti, si discute dai primi anni novanta con la legge di riforma dell'Ordinamento delle Autonomie locali n.142 del 8 giugno 1990 e la loro istituzione è prevista anche in Costituzione, all'art.114 della legge n.3 del 18 ottobre 2001.

Sulla tematica delle Città metropolitane è attiva da tempo la Consulta Urbanistica dell'Ordine Architetti P.P.C. di Napoli e provincia, che si avvale del contributo di un gruppo di professionisti e studiosi di notevole esperienza e competenza specifica. La Consulta esprime il "pensiero" dell'Ordine degli Architetti su fondamentali argomenti urbanistici quali: la nascita della Città Metropolitana di Napoli, il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale ed il Regolamento della legge regionale campana n.16/04 sul Governo del Territorio, il riuso e la rigenerazione urbana; focalizzando l'attenzione sul capoluogo come emblema per le questioni di interesse provinciale e regionale, trattando tematiche in itinere ma soprattutto supportando e compulsando, quale elemento propositivo, il dibattito sociale sugli argomenti in interesse.

### Riferimenti bibliografici

- Cannata B., Carloni S., Castronovi A. (2008), *Le periferie nella città metropolitana*, Ediesse, Roma;
- Chiacchio T. (2014), *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*, Giannini Editore, Napoli;
- Coppola E. Esposito M.L. (2013), "L'incerta attuazione dell'area metropolitana di Napoli", in *Urbanistica Informazioni*, 245-246;
- Costa P. Toniolo M. (1993), *Città metropolitane e sviluppo regionale*, Franco Angeli;
- Deodato C. (2013) "Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive", in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) e [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it);
- Moccia F.D. (2013), "L'Urgenza della città metropolitana", in *Urbanistica Informazioni*, 245-246;
- Tortorella W. Allulli M. (2014), *Città Metropolitane. La lunga attesa*, Marsilio, Padova;
- Tuccio L. (Marzo 2012), *Dossier Città Metropolitana - Dal concetto di città moderna alla città metropolitana*, Strill.it;
- Urbani P. (2013), "Le funzioni di pianificazione della città metropolitana", in *Urbanistica Informazioni*, 245-246;

## Antonio Acierno Il Piano Territoriale Metropolitano di Barcellona

In Europa circa l'80% della popolazione vive nelle aree urbane e le città rappresentano i nodi cruciali del sistema territoriale e insediativo, dove si concentrano criticità ma anche opportunità per un futuro sostenibile e inclusivo.

Le città metropolitane costituiscono la struttura portante dell'economia europea e offrono contesti propositivi per lo sviluppo della cultura, tecnologia e innovazione. In molti Paesi europei già da diversi decenni sono state istituite le città metropolitane, con architetture istituzionali e competenze differenti, che hanno avviato esperienze di pianificazione metropolitana (Londra, Parigi, Barcellona, ecc.).

In questa sede si presenta la recente esperienza del Piano Territoriale Metropolitano di Barcellona, approvato nel 2010, che costituisce innovazione nelle stesse pratiche di pianificazione spagnola. La Spagna, come la maggior parte degli altri stati europei, ha sperimentato negli ultimi 50 anni un forte processo di metropolitanizzazione che ha condotto oggi alla definizione di 7 principali città metropolitane (Madrid, Barcellona, Valencia, Bilbao, Siviglia, Malaga e Saragozza) accoglienti più di un terzo della popolazione nazionale, concentrata sul 2% della superficie territoriale. Di fronte a tale fenomeno, che ha inevitabilmente determinato eccessivo consumo di suolo, incremento dei consumi energetici, congestione della mobilità, degrado del paesaggio, il sistema della pianificazione ordinario, fondato sui piani direttori comunali, non ha saputo fornire una risposta adeguata.

La città di Barcellona, dotata di un Piano Metropolitano sin dal 1976, relativo tuttavia solo a 27 comuni, corrispondenti all'area centrale dell'attuale regione metropolitana, ha affrontato le nuove dinamiche insediative redigendo un innovativo Piano

Metropolitano regionale interessante 164 comuni. Il territorio del Ptmb conta poco più di 5 milioni di abitanti, pari al 70% della popolazione della Catalogna, distribuita su una superficie di 3.236 kmq.

Il Piano è l'esito di una tenace volontà politico-amministrativa che si è avviata nel 2003, con il cambio di governo della Generalitat segnato dall'insediamento di una amministrazione progressista che ha fatto della pianificazione uno dei fondamentali della sua linea politica. A tal proposito, il governo catalano ha creato un Programma di Pianificazione Territoriale che nel 2004 ha definito una metodologia di lavoro e pubblicato contestualmente i criteri fondamentali che fungeranno da guida e orientamento nella redazione dei piani. In un'ottica di efficienza e celerità, il governo catalano non ha formulato una nuova legge con l'istituzione di una nuova forma di piano, per l'appunto regionale metropolitano, ma ha attribuito nuovi contenuti al piano territoriale parziale prevista dalla legge urbanistica vigente. Il Ptmb costituisce infatti uno dei sette piani territoriali parziali relativi ad altrettante aree in cui è stato suddiviso il territorio della Catalogna. All'epoca dell'insediamento del nuovo governo regionale solo uno dei sette piani era stato approvato e al 2010 saranno tutti redatti ed approvati. Si tratta pertanto di un impegno politico, amministrativo e tecnico di particolare eccezionalità che pone in evidenza il ruolo e la decisionalità dell'attore politico nei processi di pianificazione.

In particolare il Ptmb viene redatto ed approvato in soli tre anni, contemplando tra l'altro due fasi di osservazioni dei cittadini, costituendo un'eccezione nelle precedenti pratiche pianificatorie del Paese. Il Documento preliminare del piano è presentato nel luglio del 2007 e l'approvazione del pia-

no definitivo è dell'aprile 2010. Numerosi erano stati i tentativi precedenti di approvazione di piani di respiro metropolitano, nel 1953 con il *Pla Comarcal de Barcelona* relativo a 27 comuni, il 1959 con il *Pla Provincial*, nel 1966 con il *Pla Director de l'Area Metropolitana* (160 comuni), il 1998 *Pla Territorial Metropolità* (163 comuni), ma nessuno aveva avuto esito positivo.

A fondamento del successo di redazione ed approvazione del PTMB vi sono da un lato un criterio di prudenza politica e dall'altro un atteggiamento di precauzione tecnica. La prudenza politica ha determinato l'adozione di un processo di *governance* del piano che si è fondata sulla costituzione della COTMB (Commissione di Ordinamento Territoriale Metropolitano di Barcellona) presieduta dal governo regionale (Generalitat) composta da 22 membri, scelti tra i rappresentanti dei Comuni e tra i dirigenti dei diversi dipartimenti, in parti uguali<sup>1</sup>.

Questo organismo politico-amministrativo-tecnico si è avvalso, quindi, di uno specifico Istituto di pianificazione per la redazione degli elaborati tecnici, lo IET (Institut d'Estudis Territorials)<sup>2</sup>.

La prudenza politica ha determinato l'adozione di un processo largamente partecipato e concertato, con la definizione di una commissione eterogenea, che ha facilitato il dialogo tra i dirigenti dei dipartimenti della Generalitat e i sindaci dei comuni coinvolti, e garantendo un'ampia partecipazione popolare con due fasi di consultazione.

Dal punto di vista dei contenuti tecnici, il piano si interessa solo di 3 grandi temi: gli spazi aperti, gli insediamenti e le infrastrutture di trasporto. È pertanto un piano prevalentemente fisico che traccia linee concrete di sviluppo territoriale senza tuttavia pretese di onnicomprensività dei temi territoriali. Il piano non s'interessa, infatti, di questioni altrettanto importanti per la pianificazione territoriale come, per esempio, la localizzazione delle attrezzature e dei servizi, le infrastrutture ambientali o le questioni energetiche.

Il piano definisce la protezione degli spazi aperti, ampliando notevolmente la dotazione esistente delle aree protette, portandole fino al 75% della superficie territoriale, e classificandole in tre macrocategorie principali: aree a protezione giuridica sovracomunale, aree a protezione speciale per la

viticoltura e aree a protezione preventiva. Si definiscono inoltre i principali corridoi ecologici presenti e da consolidare sul territorio individuando anche le aree con maggiore interferenza con le aree urbanizzate. Si sottolinea inoltre che le norme del piano relative al sistema degli spazi aperti sono le uniche ad avere valore prescrittivo.

Il sistema degli insediamenti è predisposto al fine di dare risposta alla domanda abitativa nell'arco di 15 anni, periodo temporale di riferimento del piano, e a tal fine si tracciano le principali strategie urbane che definiscono le continuità urbane, gli ambiti di rafforzamento del sistema nodale metropolitano, l'indicazione dei livelli di crescita previsti per ciascun nucleo urbano (crescita media, crescita moderata, riqualificazione urbana o completamento, rafforzamento del carattere rurale) nonché le strategie per le aree specializzate.

L'area metropolitana di Barcellona costituisce il motore economico dell'intera nazione e pertanto si prevede entro il 2026 un aumento di circa un milione di abitanti e la creazione di 650.000 posti di lavoro, cui il piano deve dare risposta distribuendo i pesi insediativi in maniera equilibrata e puntando sul rafforzamento di alcuni nodi. Il modello proposto è di tipo policentrico con l'individuazione di quattro tipologie di aree: l'Area Metropolitana Centrale (Barcellona e i comuni limitrofi), le Città dell'arco metropolitano, i nuclei rurali e i comuni non integrati nel *continuum* urbano, le aree specializzate di carattere residenziale o industriale.

Per le infrastrutture di trasporto, il piano persegue gli obiettivi di miglioramento dell'accessibilità e di potenziamento del trasporto pubblico, puntando non solo al soddisfacimento della domanda ma anche cercando di incidere sui fattori che generano la domanda. La distribuzione delle funzioni in materia eterogenea evitando monospecializzazioni funzionali rappresenta uno dei caratteri del piano. Per le infrastrutture, il piano prevede il potenziamento della rete ferrata in prossimità delle aree residenziali al fine di ridurre l'uso del mezzo privato. Tuttavia anche la rete viaria viene potenziata, sebbene esclusivamente nei principali nodi della struttura metropolitana.

Concludendo, il Ptm di Barcellona rappresenta un modello di pianificazione metropolitana cui anche le città italiane posso-

no guardare per definizione di obiettivi e contenuti tecnici, ma soprattutto per il processo giuridico-amministrativo e la decisionalità politica, certamente innovativi nel panorama europeo, che hanno determinato la rapida redazione ed approvazione di un piano su un territorio di ben 164 comuni. La cooperazione tra dipartimenti del governo regionale e tra questi e le amministrazioni locali dei singoli comuni rappresenta un modello efficace, così come l'ampia partecipazione dei cittadini al processo di costruzione del piano. Infine la flessibilità delle norme tecniche, composte da raccomandazioni, direttive e prescrizioni differentemente distribuite nei tre specifici, e limitati, ambiti operativi del piano (spazi aperti, insediamenti, infrastrutture di trasporto) costituiscono l'ulteriore elemento di innovazione.

L'attuazione del piano ha previsto anche la redazione di circa 30 piani direttori intercomunali che si sono fatti carico di dettagliare le norme, quasi tutti approvati a meno di quello dell'area centrale. Oggi, a distanza di quattro anni dall'approvazione e considerando la significativa crisi economica che ha investito la Spagna, il piano, nonostante il cambio di segno politico del governo, è vigente e, pur se non ha visto tradursi in trasformazioni concrete le sue previsioni, in conseguenza della crisi economica, ad oggi costituisce un freno al consumo di suolo e un indirizzo di protezione del paesaggio e degli spazi aperti.

In Italia, l'esperienza delle città metropolitane è stata ad oggi solo annunciata, a partire dalla legge 241 del 1990, e la recente legge n. 56 del 2014, disegnando un nuovo assetto amministrativo nel paese obbliga alla formazione delle città metropolitane che saranno vigenti dal 2015. Parallelamente la discussione della riforma urbanistica e dei disegni di legge sul consumo di suolo aprono nuove prospettive alla pianificazione e alla trasformazione del territorio, tuttavia necessita un'integrazione e correlazione dei dettati legislativi, che possano rendere efficaci i contenuti dei futuri piani metropolitani. Lo sguardo ad alcune esperienze europee va necessariamente spinto oltre il mero contenuto tecnico e inquadrato nel contesto legislativo ed amministrativo generale.



Martedì 27 gennaio 2015 ci ha lasciati Franco Corsico (Casale Monferrato, 1939), una persona rilevante.

È un dolore e una perdita per tutti quelli che l'hanno conosciuto e hanno lavorato con lui o intorno alle tante cose grandi o (solo apparentemente minori) che hanno animato la sua vita e il suo impegno di urbanista e uomo di cultura: come Professore del Politecnico di Torino, Assessore della Città per gli 8 anni in cui è stato Sindaco Valentino Castellani (dal 1993 al 2001), dirigente nazionale dell'Inu (dal 1972 al 1986) e Presidente della Sezione Piemonte e Valle d'Aosta (1976-1986).

Un impegno caratterizzato dalla luminosità delle idee che proponeva e suscitava, con una particolare attitudine ad anticipare le cose ed ad innescare discussione e riflessioni, a perseguire un risultato, sempre accompagnate da una cristallina onestà intellettuale e dal dono dell'ironia e del talento.

Franco lascia un vuoto, compensato dalle cose importanti che ha fatto o favorito che si sviluppassero, rifuggendo sempre dall'annunziarle e preferendo parlarne per i risultati che potevano riscontrarsi; comunque sempre con lo spirito critico e il dubbio che si potesse fare di più e meglio o ridurre gli errori.

Fra le tante cose voglio ricordare l'intelligenza, il coraggio, la determinazione, la progettualità politica e tecnica con cui ha portato all'entrata in vigore quel Prg di Torino (nel 1995, e questo 2015 ne ricorre quasi simbolicamente il ventennale) che, se è noto per i "padri del progetto del Piano" Augusto Cagnardi e Vittorio Gregotti, deve essere riconosciuto a Franco Corsico di esserne stato il "padre della sua straordinaria interpretazione ed attuazione": un'attuazione che negli 8 anni del suo impegno di assessore di Torino ed in quelli seguiti ad essi, ha innescato ed implementato quella metamorfosi di Torino (dalle grandi trasformazioni urbane alla metropolitana e riforma del trasporto su ferro, dal successo della candidatura olimpica al primo Piano strategico) che prosegue e permette oggi di lavorare nella crisi ed oltre la crisi e per gli indispensabili innovativi paradigmi del futuro.

Franco è così che resterai con noi e con chi, come me, ti ha incontrato giovanissimo io e giovane tu ed ha camminato insieme (da vicino o più da distante) in un lungo percorso impegnato e plurale.

Lallo Barbieri

1. La commissione si è riunita 54 volte per discutere i contenuti di merito del piano.
2. Lo IET è un centro di ricerca dedicato agli studi territoriali, urbanistici e socioeconomici, gestito da un Consorzio composto dalla Generalitat della Catalogna e dall'Università Pompeu Fabra.

#### Riferimenti bibliografici

- Acierno A., Mazza A. (2011), *Governare la metropoli. Il PTM di Barcellona*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli
- Borja J. (2009), *Luces y sombras del urbanismo en Barcelona*, Barcelona, Universitat Oberta de Catalunya
- Indovina F. (ed.) (2011), *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*, Barcelona, Diputación de Barcelona
- López J. (2003), "La mobilitat de les persones a la regió metropolitana de Barcelona", in *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 38
- Nel-lo O. (2007), "La tercera fase de metropolitanaización en España", in Rullán O. (ed.), *Los procesos urbanos postfordistas*, Asociación de Geógrafos Españoles, Mallorca
- Nel-lo O. (2011), "La ordenación de las dinámicas metropolitanas. El Plan Territorial Metropolitano de Barcelona", in *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*
- Nel-lo O. (2012), *Ordenar el territorio. La experiencia de Barcelona y Cataluña*, València, Tirant lo Blanch



a cura di Marco Cremaschi

## Una finestra su: Melbourne

Ilaria Tavoni, Michele Zazzi  
*Sprawl* e vivibilità di Melbourne

*Le targhe automobilistiche dello stato di Victoria di cui Melbourne è capitale recitano: The Place to Be. Sembra che allora questa città sia il luogo più desiderabile in cui vivere, come confermato dall' Economist Intelligence Unit, che l'ha proclamata la più vivibile del mondo per l'anno 2012 in una classifica dove cinque città tra le prime dieci sono in Oceania, tre in Canada e solamente due in Europa.*

*Si potrebbe allora concludere con "meno popoloso, più spazioso, quindi più vivibile"? Sono in molti invece a criticare la rivista britannica. Robert Nelson, critico d'arte e professore alla Monash University, molto ascoltato in sede locale, denuncia che nella classifica non si faccia riferimento alla densità urbana. In una città che negli anni della rapida espansione è rimasta priva della cintura verde "di salvataggio" – modello piuttosto diffuso nel mondo anglosassone, a partire dalla ormai archetipica green belt di Londra – lo sprawl è un problema molto concreto.*

L'esperienza di almeno trent'anni dice che senza limiti espliciti all'espansione dell'area metropolitana è difficile garantire la continuità degli scenari urbani lungo direttrici di sviluppo collegate al centro città e, inoltre, in grado di assicurare la concentrazione delle attività economiche e sociali.

A questo problema ha inizialmente tentato di porre rimedio il Dipartimento di Pianificazione dello Stato di Victoria, rappresentato dall'allora ministro Mary Delahunty, con il documento Melbourne 2030 (2001), che aveva lo scopo di guidare la città nei cambiamenti che sarebbero occorsi nel periodo 2001-2030. Nel documento si prevedeva che solo il 31% dei nuovi insediamenti avrebbe potuto essere collocato in nuove aree di espansione ma, a causa delle difficoltà incontrate nell'assicurare alloggi a prezzi contenuti nelle aree più centrali, la regola non ha trovato piena applicazione e si è pervenuti alla nuova soglia del 47% fissata nel 2008 dal documento: Melbourne 2030: a planning update – Melbourne @ 5 million, presentato dal ministro della Pianificazione Justin Madden. In quest'ultimo documento sono, inoltre, contenute previsioni riguardanti l'ingente crescita della città per i vent'anni successivi. Previsioni che hanno lasciato sul campo notevoli perplessità riguardo alla capacità di mantenimento della futura vivibilità della città.

Nel documento si legge infatti che tra il 2006 e il 2036 lo Stato di Victoria sarebbe dovuto crescere di 2,3 milioni di abitanti, di cui 1,8 nella sola area metropolitana di Melbourne. Alla luce di questa prospettiva, il Governo di Victoria, rappresentato dall'attuale ministro della Pianificazione Matthew Guy, è corso ai ripari, prevedendo una strategia di sviluppo selettivo della città lungo corridoi preferenziali e puntando l'attenzione primariamente sul recupero di aree industriali centrali, parzialmente o totalmente dismesse.

### **Mobilità residenziale**

La scarsa attrattività delle nuove residenze in aree centrali è dovuta principalmente al fatto che, a parità di prezzo, molti australiani preferiscano una casa indipendente lontano dal centro ad un appartamento nella City. Questo aspetto influenza anche il più grande progetto di riqualificazione oggi in corso, quello dei Docklands, una delle aree portuali più importanti della città fino agli anni '50 e '60 del secolo scorso e da allora lasciata in uno stato di disuso. Abbandono che è durato fino al recente progetto di recupero grazie al quale sono stati costruiti centri commerciali, residenze, attrezzature sportive e altri spazi per la ricreazione e il tempo libero.

Ma per quanto attiene alla funzione residenziale si è riscontrata una domanda assai tie-

vida. La presenza di un clima generalmente mite durante tutte le stagioni dell'anno e il fatto che l'80% della popolazione vive entro i 50 km dalla costa, fanno sì che da sempre gli australiani amino spendere i weekend in spiaggia o comunque all'aria aperta, possibilmente lontano dalla congestione urbana. Inoltre, grazie alla disponibilità di vaste aree di terreno libero a prezzi accessibili, si è sviluppata una "cultura del backyard" (vedi: Tony Hall, *The Life and Death of the Australian Backyard*, CSIRO Publishing, 2010) con lotti residenziali suburbani che raggiungevano anche i 1200 metri quadri all'epoca delle prime colonie, per poi assestarsi ad una media di 600 metri quadri ai giorni nostri. Un altro fenomeno inusuale per l'Italia è lo scarso attaccamento che gli australiani dimostrano nei confronti delle loro case, anche di proprietà. Secondo le statistiche dell'HILDA (Household, Income and Labour Dynamics in Australia Survey

Annual Report) promosse annualmente dal Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research, un australiano vive in media non più di dieci anni nello stesso domicilio. I motivi per cui si sceglie di cambiare casa sono principalmente familiari (allargamento o restringimento del nucleo) ma anche lavorativi: non solo trovare un'occupazione in un'altra città, ma anche trovare lavoro in un altro quartiere della città, comporta quasi sempre un cambio di residenza. I giovani sono spinti a muoversi dalle opportunità che si presentano loro, ma anche col passare degli anni molti australiani non accennano a fermarsi stabilmente in un luogo. Un esempio curioso è il fenomeno dei cosiddetti "Grey Nomads" (letteralmente nomadi dai capelli grigi). È pratica diffusa fra le persone dai cinquantacinque anni in su (gli "anziani" australiani) vendere le proprie case per acquistare un camper o un caravan e partire alla scoperta del proprio territorio.

## Suburbia

Un'altra motivazione è legata al rapporto periferia-centro che caratterizza le città australiane. Nelle città australiane di maggiori dimensioni, infatti, non è possibile parlare di "centro città" (per lo meno, non nell'accezione della "vecchia Europa"): la loro struttura riflette una organizzazione sociale sostanzialmente policentrica (il sistema dei suburbs) rintracciabile anche a livello amministrativo. Il territorio dello Stato del Victoria è, infatti, suddiviso in nove regioni, le quali sono a loro volta suddivise in "local government areas" che prendono il nome di Cities, ulteriormente articolate in Suburbs. La City of Melbourne è quella di più antica fondazione (1842) e domina la regione della Greater Melbourne, l'area metropolitana della città (che però non ha autorità amministrativa).

La moltiplicazione dei suburbs è da far risalire alla fine della Seconda Guerra Mondia-



Docklands: La Trobe Street, la principale arteria di connessione tra il Central Business District (CBD) e i Docklands. A fianco della carreggiata per le auto, corre anche una pista ciclabile e una corsia riservata ai tram

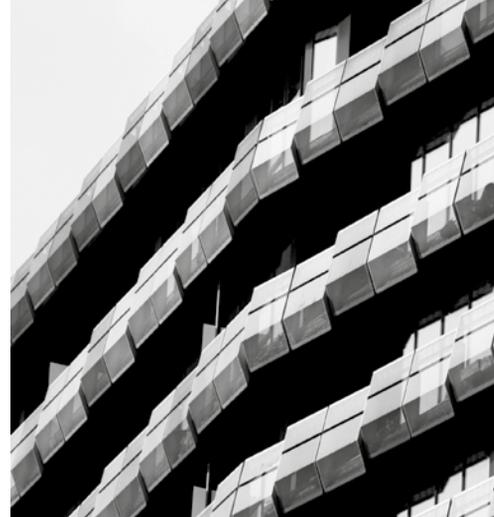
le quando, grazie al boom economico e alla diffusione delle automobili, gli australiani poterono permettersi di vivere nella tranquillità della periferia e di andare a lavorare nella City. Con il crescere di numero e di dimensione, i suburbs hanno iniziato ad essere dotati di attività e servizi e, di conseguenza, vi si sono create numerose opportunità lavorative. Il risultato di questo fenomeno si manifesta nel fatto che ancora oggi molti Melbourniani non frequentano la City se non per occasioni particolari.

Infine, un'altra causa del radicamento di una struttura basata sui suburbs è il carattere multiculturale dell'Australia e di Melbourne nello specifico. Negli anni delle grandi immigrazioni, infatti, le nuove popolazioni tendevano ad insediarsi in zone periferiche e a costituire veri e propri ghetti. Si creava in questo modo un forte senso di appartenenza al suburb, il quale, come nel caso dell'italiano Carlton, diveniva una trasposizione agli antipodi del paese/città di origine.

## Densità

Osservazioni critiche riguardanti la crescita urbana, spesso fuori controllo, hanno portato alla definizione di numerose linee guida volte a limitare l'estensione della città, ma nello stesso tempo le vecchie abitudini australiane sono rimaste ben radicate: gli abitanti continuano a preferire la bassa densità dei quartieri periferici.

Progetti recenti, quali la riqualificazione dei Docklands, nati anche con la finalità di realizzare un mix funzionale in cui gli edifici residenziali e i servizi locali avrebbero dovuto avere un ruolo preminente, sono falliti soprattutto su questi aspetti. Il programma di riqualificazione e sviluppo dei Docklands, che è giunto alla sua seconda decade di vita, si configurava come il tipico programma di sviluppo urbano progettato e costruito sotto la supervisione di un ente governativo. Così, una certa rigidità nella realizzazione, unita alla sottovalutazione dei bisogni delle popolazioni future, non sorprende.



Docklands: edificio residenziale nei Docklands. L'architettura contemporanea dei Docklands è caratterizzata da facciate dal forte impatto visivo

Una risposta a queste difficoltà si può trovare nelle iniziative promosse in modo più spontaneo da parte di soggetti meno istituzionali. Un caso interessante riguarda il progetto Newport2050. Questo programma ha sviluppato esiti e scenari per Newport, situato nella zona ovest dell'area metropolitana di Melbourne, con l'obiettivo di colmare il divario e di avviare forme di intera-



Docklands: New Quay Promenade, un percorso sul fronte mare su quale si affacciano ristoranti, bar e residenze che rappresenta il cuore dei Docklands



Docklands: Docklands Park, una vasta area verde caratterizzata da sculture urbane è stata progettata per il quartiere direzionale dei Docklands

zione tra il mondo accademico, i residenti, i commercianti, l'amministrazione locale e i progettisti. Agli studenti del Laboratorio finale della laurea magistrale in Architettura della Deakin University, a partire da un compendio di indirizzi messi a punto da gruppi di commercianti locali e dall'Hobsons Bay City Council, è stato chiesto di immaginare una serie di scenari alternativi per Newport come luogo di vita e lavoro. Quante e quali "Melbourne" sarebbero prese in considerazione se si assumesse l'obiettivo di valutarne la vivibilità in relazione ai modelli di densità di popolazione auspicati? La "Grande Melbourne", con quartieri periferici di cui la maggior parte dei Melbourneiani non ha mai sentito parlare; o piuttosto la "Melbourne dei suburbs", quella della vita di tutti i giorni?

A questo proposito, è importante ricordare che il ministro Guy pubblicò nell'ottobre 2012 un nuovo piano strategico basato sul concetto di avere una "24-hours city" nel Central Business District (CBD) e un "20-minutes city" nei quartieri periferici. L'idea sintetizza la volontà di avere un'area metropolitana con due velocità, anche se questo obiettivo risulta estremamente dif-

ficile da realizzare.

La velocità della vita di ogni giorno è caratterizzata da brevi distanze, percorribili a piedi o in bicicletta – mezzi di spostamento non sempre tra le prerogative degli australiani – mentre la velocità richiesta per la fruizione continua del centro cittadino (il CBD) si deve avvalere della rete di infrastrutture veloce della Melbourne metropolitana, al fine di rendere il CBD attraente e disponibile durante tutto l'arco della giornata, per il lavoro ma anche per scopi culturali e ricreativi.

Sono evidenti e dichiarati i riferimenti ai modelli tradizionali della città metropolitana europea nel tentativo di evitare la perdita di quella identità urbana che Melbourne, nonostante tutto, è riuscita a mantenere fino ad ora. L'alternativa in campo, comunque plausibile, diventerebbe l'appartenenza indistinta a uno *sprawl* di ampia scala che potrebbe arrivare a coprire quasi l'intero territorio dello Stato di Victoria con innumerevoli quartieri che, a loro volta, rischierebbero la perdita di quella identità residua, spesso collegata al gruppo etnico dei suoi primi abitanti, di cui è ancora possibile rinvenire la traccia.



Fitzroy: Brunswick Street, la via principale del quartiere alternativo di Fitzroy, caratterizzato dalla sua tipica architettura



Carlton: Lygon Street, la principale via del quartiere italiano di Carlton. I numerosissimi ristoranti italiani tradizionali presenti oggi nel quartiere hanno reso Carlton più un'attrazione turistica che non un luogo dove gli australiani di origine italiana risiedono



Una finestra su: Melbourne

## Ilaria Tavoni Docklands

Ad oggi, il più rilevante programma di riqualificazione in Australia è rappresentato dai Docklands. Il nome deriva dal “Victoria Dock”, un molo creato nel 1880, in conseguenza della deviazione del corso del fiume Yarra, che divenne poi l’attracco principale della città durante le guerre mondiali. I Docklands hanno cominciato a perdere importanza nel corso degli anni Sessanta, quando si è sviluppato l’uso dei container

e, di conseguenza, il traffico navale è stato indirizzato verso altri porti più moderni e meglio attrezzati.

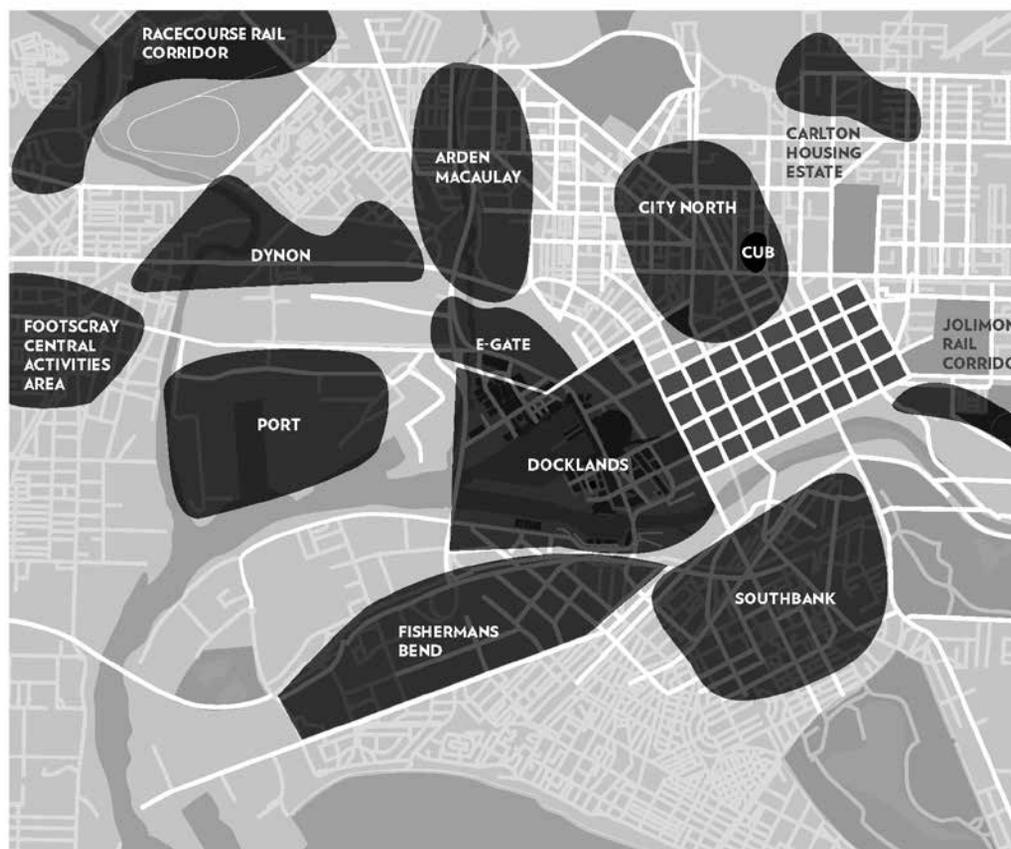
Da quel momento in poi, l’area è caduta in uno stato di progressivo abbandono, conclusosi solo con la recente riqualificazione che ha previsto l’insediamento di residenze, un centro commerciale, uno stadio e di numerose aree destinate alle attività ricreative.

La prima proposta di intervento risale al 1987, quando Melbourne si candidò come città ospitante dei Giochi olimpici del 1996, senza vincere la competizione. Nel 1990 l’area dei Docklands venne selezionata, insieme ad altre aree in Australia, per diventare una “città della tecnologia” nell’ambito del progetto denominato “Multifunction Polis”, finanziato principalmente da associazioni private giapponesi e poi abbandonato nel 1998. Il 1991 è stato l’anno di svolta per la riqualificazione dei Docklands in conseguenza dell’istituzione della Docklands Authority, che ha provveduto a suddividere l’area in numerosi ambiti di intervento, affidando il progetto a promotori e agenzie privati, limitando di fatto il potere decisionale del Melbourne City Council. In aggiunta allo scenario già sufficientemente confuso dei soggetti coinvolti, nel 2003 la Docklands Authority si è unita alla Urban and Regional Land Corporation – ente pubblico e probabilmente principale promotore della trasformazione urbana in Melbourne, tra le cui attività rientra la rigenerazione di aree dismesse – creando ViUrban, ente a cui è stato affidato il controllo dei programmi di sviluppo dei Docklands e di numerosi altri progetti metropolitani.

I Docklands sono diventati parte della City of Melbourne il 1 luglio 2007. I 200 ettari di terra e acqua che li compongono sono localizzati sul Victoria Harbour, ad Ovest rispetto al centro della città. La loro inclusione nella City ha raddoppiato le dimensioni della parte centrale di Melbourne restituendo una significativa area di lungomare alla città.

Attualmente i Docklands ospitano più di 4.000 persone e più di 7.000 vi lavorano ogni giorno. Entro il 2020, data stimata di ultimazione dei lavori, si prevede che i residenti potranno diventare 20.000 e i lavoratori occupati 40.000.

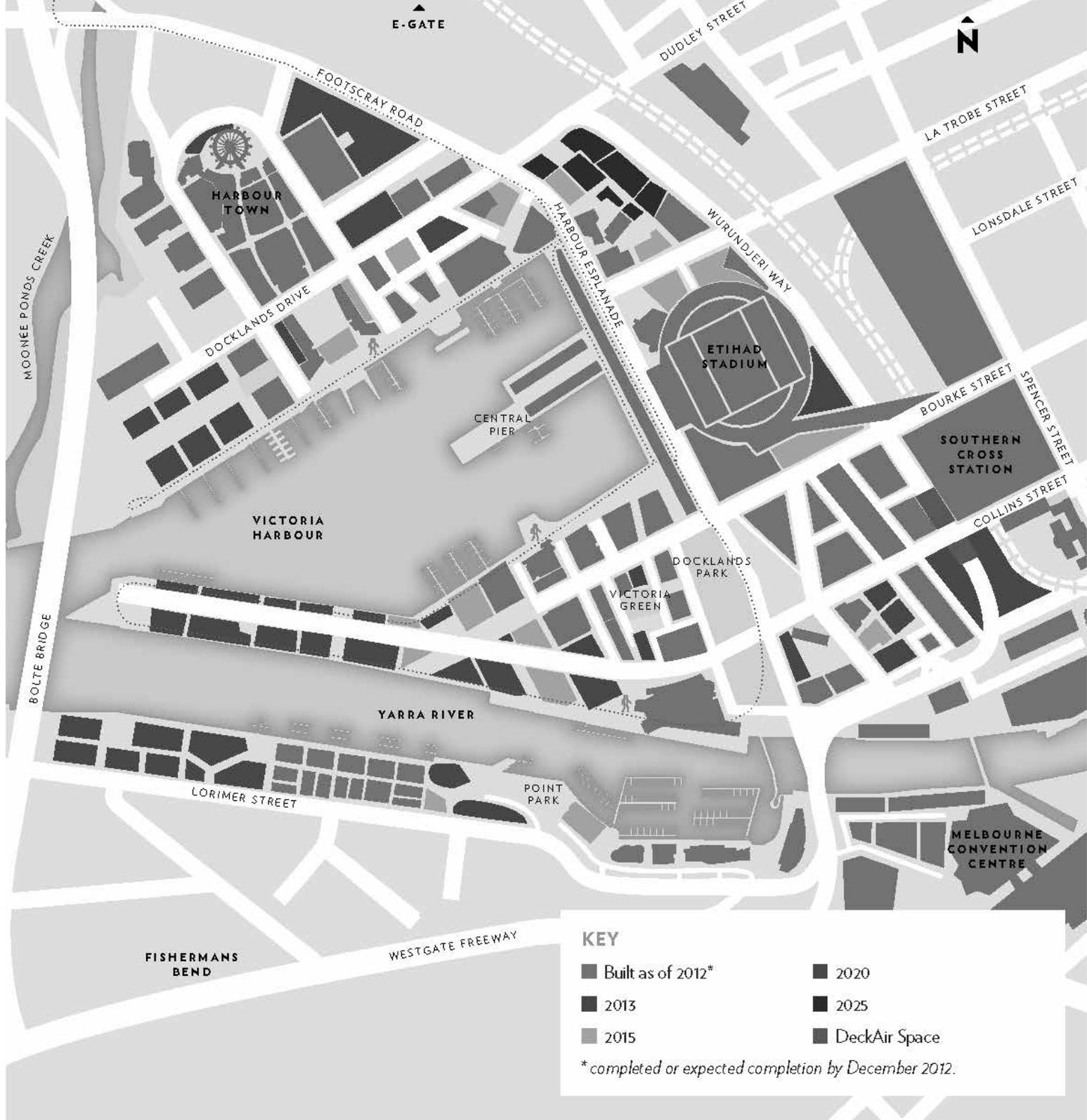
I Docklands rappresentano un’occasione rara nell’ambito dei processi di rigenerazione urbana: si tratta, infatti, di un’area assai estesa, nei pressi del Central Business District (CBD), il cuore storico della città, che si affaccia sul mare (220 ettari e quasi 7 chilometri di litorale). L’opportunità di costruire edifici con ampie aree di pertinenza è stato certamente sfruttata. In questo modo molte attività, soprattutto terziarie, per le quali non si era più in grado di trovare opportuna collocazione nel CBD e per le quali si era dovuto trovare una localizzazione in ambiti pe-



Melbourne's growth areas – City West

**KEY**  
 ■ Growth areas  
 ■ Central CBD

Docklands Community and Place Plan: le zone di espansione dell’area metropolitana di Melbourne – City West (City of Melbourne and Places Victoria, 2012).



Docklands Community and Place Plan: piano di sviluppo dei Docklands; include anche le previsioni già inserite nei masterplan esistenti (City of Melbourne and Places Victoria, 2012).

riferici, hanno trovato una sistemazione più che soddisfacente: emittenti radiotelevisive, banche e altre aziende hanno ottenuto spazi più appropriati alle loro funzioni, in una zona ben servita dai mezzi pubblici direttamente collegata al CBD.

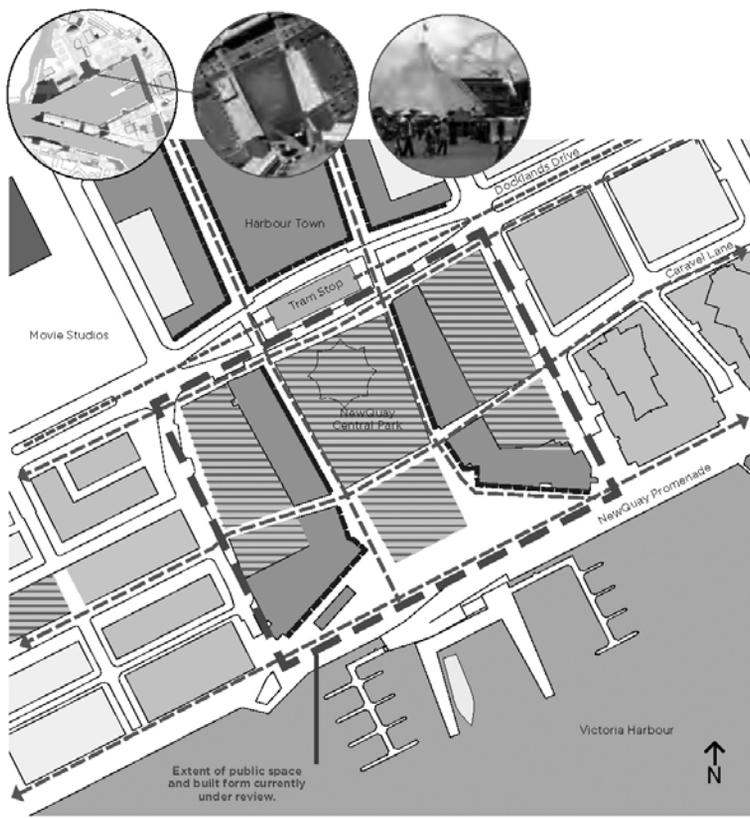
L'idea di assegnare il progetto e la realizzazione degli interventi esclusivamente a promotori privati ha portato al coinvolgimento di soggetti eterogenei e a risultati formali assai diversi. La mancanza di controllo pub-

blico durante le fasi della riqualificazione ha, inoltre, portato a modelli insediativi poco coerenti. Come risultato, i Docklands sono ora un quartiere per gli affari con buona funzionalità ma poco attrattivo per gli abitanti a causa della scarsità di servizi di interesse collettivo e, soprattutto, a causa della sua mancanza di identità se messo a confronto con i vecchi quartieri di Melbourne. È, pertanto, una specifica preoccupazione del Governo dello Stato di Victoria la risoluzione di que-

sta criticità, preferendo la selezione di edifici a “scala umana” e prestando maggiore attenzione alla vivibilità del quartiere, ad esempio incoraggiando l'apertura di piccoli negozi al dettaglio, in opposizione al grande centro commerciale esistente.

*Maggiori informazioni al sito:*

<http://www.melbourne.vic.gov.au/AboutMelbourne/PrecinctsandSuburbs/Docklands/>



**Legend**

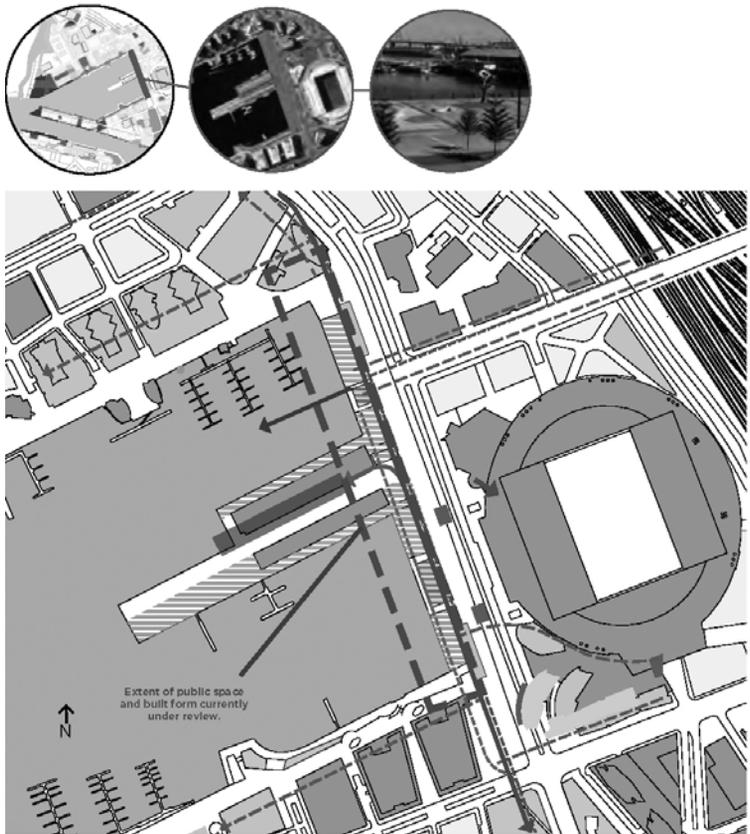
- Existing public open space
- Proposed public open space
- Residential building
- Commercial building
- Movie studios
- Active building edge
- Potential future building
- Commercial berthing
- Key pedestrian connections
- Tram line
- Tram stop
- Existing tent - to be removed
- Committed building/under construction

**Context Plan**

In alto a sinistra  
Docklands Public Realm Plan: spazi pubblici strategici, New Quay Central Park (City of Melbourne and Places Victoria, 2012).

In basso a sinistra  
Docklands Public Realm Plan: spazi pubblici strategici, Harbour Esplanade, la piazza del porto (City of Melbourne and Places Victoria, 2012)

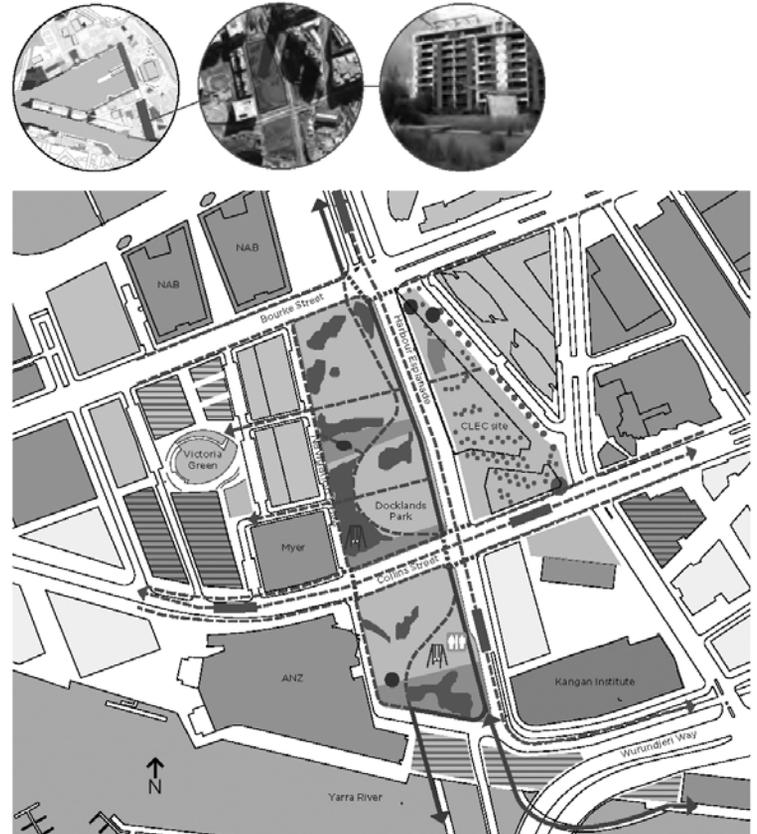
In basso a destra  
Docklands Public Realm Plan: spazi pubblici strategici, Docklands Park, il parco dei Docklands (City of Melbourne and Places Victoria, 2012)



**Legend**

- Existing public open space
- Proposed public open space
- Tram line
- Remnant tram tracks
- Tram stop
- Residential building
- Commercial building
- Remnant wharf (set at original level)
- Key pedestrian/cycle connection
- Key pedestrian connection
- Surface car park
- Ethad Stadium car park access point
- Stair between stadium concourse and Harbour Esplanade
- La Trobe street views
- Vehicle entry point

**Context Plan**



**Legend**

- Existing public open space
- Proposed public open space
- Vegetation
- Wetland
- Existing play space
- Tram line
- Tram stop
- Public art
- Key pedestrian/cycle connection
- Key pedestrian connections
- Future Charles Grimes Bridge pedestrian/cycle underpass
- Development site
- Public toilets
- Residential building
- Commercial building
- Education/community building
- Future building
- Committed building /under construction

**Context Plan**



Una finestra su: Melbourne

## Tom Bulic Newport 2050

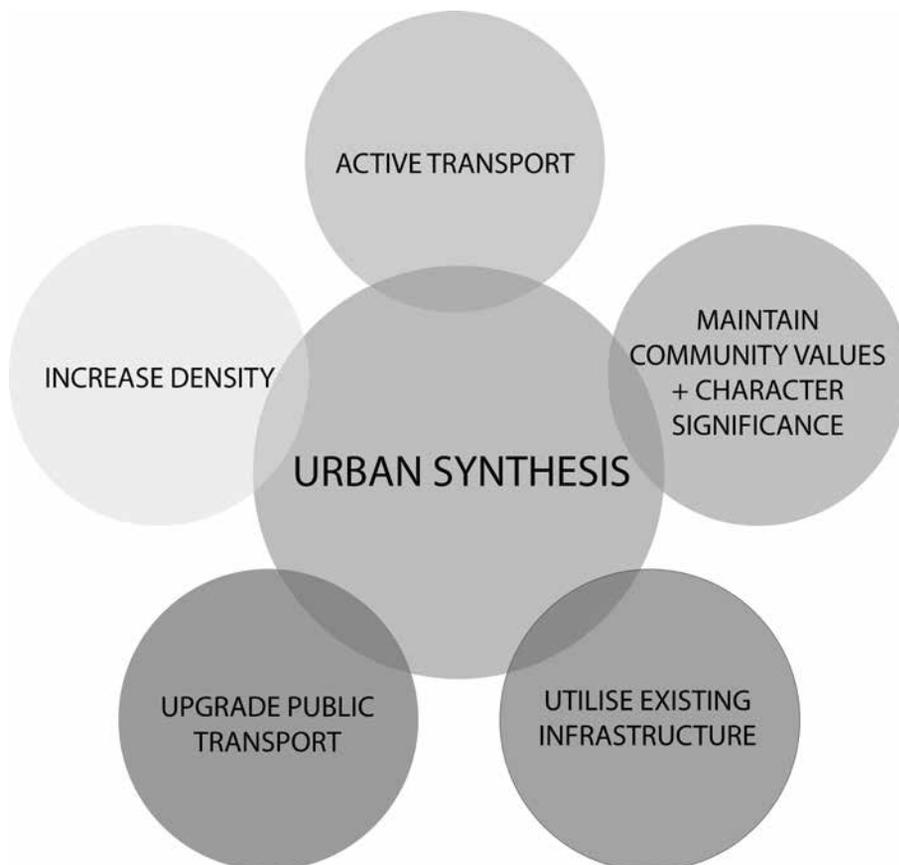
Newport è un quartiere di Melbourne di circa 16.000 abitanti, situato ad Ovest della "City". In un certo momento della sua storia il quartiere ha avuto un ruolo rilevante come sede nella quale si costruivano e si faceva la manutenzione dei convogli ferroviari dello Stato del Victoria, con oltre 5.000 uomini impiegati nella locale officina di manutenzione. L'aumento progressivo del numero delle automobili private come principale mezzo di trasporto ha avuto un effetto negativo su Newport come, per altro, sugli altri quartieri industriali di Melbourne. Gli esiti di questo radicale cambiamento

continuano ad essere visibili tuttora: il quartiere risulta sostanzialmente diviso in tre parti dalle separazioni fisiche create dalla linea ferroviaria e dal cavalcavia che la sorpassa, costruito nel 1971. Le tre principali arterie del quartiere (Hall Street ad Est, Mason Street ad Ovest e Melbourne Road a Nord) risultano così connesse solamente da un sottopassaggio pedonale non adeguatamente progettato. Si tratta, quindi, di un luogo per il quale si rende necessario riscoprire, non solo la sua identità di quartiere, ma anche un nuovo ruolo nell'ambito dell'area metropolitana di Melbourne.

Un questionario è stato rivolto ai commercianti di Hall Street, in collaborazione con l'Associazione dei commercianti di Newport, richiedendo opinioni in merito alla vivibilità della strada e alle soluzioni più gradite per risolvere i problemi emerse nelle risposte, sia nel breve che nel lungo periodo.

In affiancamento a questa attività si è ritenuto che fosse auspicabile arrivare a definire alcune soluzioni progettuali mediante il coinvolgimento di alcuni studenti delle facoltà di Architettura di Melbourne. Sono, quindi, stati contattati docenti dei settori di architettura e urbanistica dell'Università di Melbourne. Ian Woodcock, ricercatore universitario, e Flavia Marcello, co-presidente del Corso di laurea magistrale in Architettura presso la Deakin University, hanno manifestato da subito il loro interesse per il progetto e da quel momento il progetto "Newport2050" ha iniziato a delinearsi.

Da un'idea iniziale di intervento limitato ad una singola strada, il progetto si è trasformato in un vero e proprio masterplan volto al riassetto dell'intero quartiere, con un'attenzione particolare per i siti industriali dismessi, particolarmente rilevanti



## NEWPORT V I S I O N

'A node within Melbourne's west, Newport will become a gateway to the CBD. Regeneration of existing infrastructure will provide greater street based patterns of connection through improved *active transport* links & better public transport interchanges. Identifying opportunities for increasing densities within the major activity centre, whilst maintaining community values & character significance'

Newport 2050:  
Gruppo 1, proposta di scenario per Newport  
(University of Melbourne and Deakin University,  
2012)



Una finestra su: Melbourne

per la storia di Newport. Tredici studenti del Corso di laurea magistrale presso la Deakin University hanno aderito al progetto con l'idea di riqualificare un quartiere post-industriale proponendo soluzioni attente alla resilienza del sistema insediativo per meglio adattarsi ai cambiamenti climatici e al bisogno crescente di densificazione dei centri urbani.

Inoltre il City Council di Hobson Bay, autorità locale di competenza per l'area di Newport, aveva già manifestato l'intenzione di occuparsi della riqualificazione di Newport per redigere un piano strutturale distrettuale, documento che governa l'assetto dell'area per l'arco temporale di 15-20 anni. L'idea di avere gruppi di lavoro universitari pronti ad elaborare proposte di riqualificazione per l'area è giunta quindi con un tempismo perfetto.

Il progetto "Newport2050" ha avuto il sostegno del City Council locale e dell'Ordine degli Architetti dello Stato del Victoria, che ha supportato il progetto e lo ha presentato in occasione del suo annuale festival di Architettura che si svolge in Federation Square, la principale piazza di Melbourne.

Un'altra esposizione dei progetti è stata organizzata in Newport alla fine del semestre universitario in modo da presentare i lavori degli studenti alla cittadinanza e raccogliere commenti ed impressioni in merito alle proposte progettuali più originali o problematiche, quali sono state le "fattorie cittadine multipiano" e il processo di densificazione intorno al corridoio ferroviario. A conclusione dell'esposizione si è aperta una conferenza, seguita da un dibattito, durante la quale gli studenti hanno presentato i loro progetti di fronte ad un pubblico composto dai membri della comunità locale.

Maggiori informazioni al sito:

<http://websd-newport2050com.webs.com/newport>

Ilaria Tavoni

## Quale futuro per la città.

Intervista con Tom Bulic, architetto in Melbourne e consulente per il progetto Newport2050

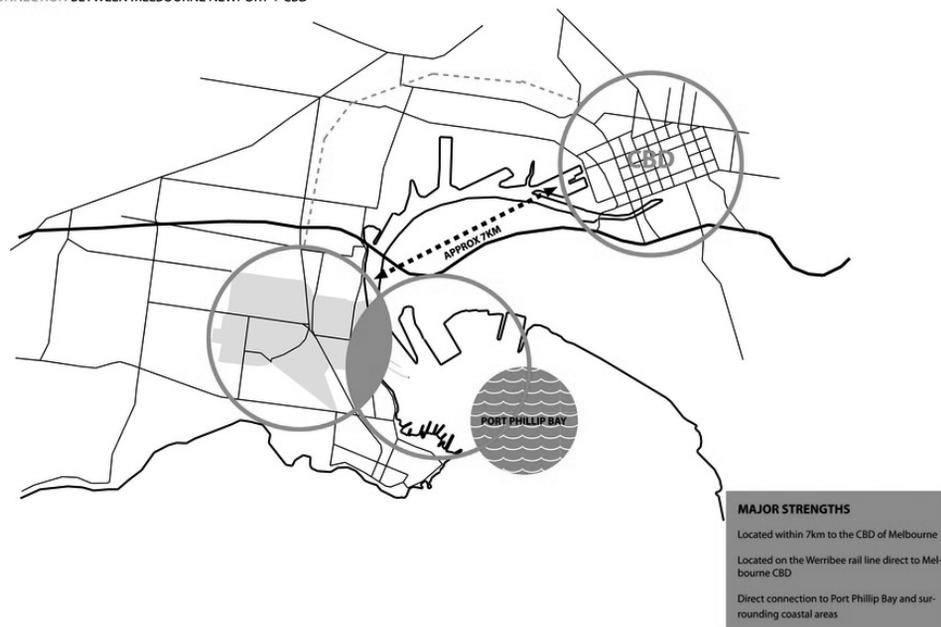
**Guardiamo al futuro di Melbourne: gli studi demografici indicano che il numero di abitanti crescerà di 1,8 milioni tra il 2006 e il 2036. Quale tipo di misura ritiene più opportuna per sostenere l'attuazione di nuovi insediamenti e i sistemi di trasporto collegati?**

Il Governo dello Stato di Victoria ha pubblicato un documento di discussione che illustra alcune delle questioni in gioco per quanto riguarda la crescita della popolazione, ponendo una serie di domande ai soggetti interessati alle quali si doveva rispondere entro la fine di febbraio 2013. Le questioni trattate sono relative ai mezzi di trasporto, al movimento delle merci, alle infrastrutture, all'ambiente e alla residenza.

La relazione afferma che «le opzioni a prezzi accessibili per persone a basso o limitato reddito che intendano acquistare o prendere in affitto la loro prima casa sono diventate sempre più limitate nei quartieri periferici di Melbourne». Studi recenti hanno, infatti, messo in evidenza che questi acquirenti di casa risultano essere quelli più soggetti a "stress da mutuo" e che i costi attribuibili al vivere nei margini periferici della città contribuiscono in maniera significativa al carico finanziario già sostenuto.

Il rapporto afferma, inoltre, che «nel corso dei prossimi 30-40 anni si stima che Melbourne possa aver bisogno di circa un milione di altri alloggi per soddisfare le esigenze abitative derivate dall'aumento della popolazione e dalla diminuzione del numero di

**METROPOLITAN MAP**  
CONNECTION BETWEEN MELBOURNE NEWPORT + CBD



Newport 2050: Gruppo 1, connessioni tra Melbourne, Newport e il CBD (University of Melbourne and Deakin University, 2012)

persone che occuperanno i singoli alloggi». A questo riguardo, la densificazione lungo determinate vie di trasporto è una possibile soluzione e ne è stata dimostrata la fattibilità in un recente studio di Rob Adams del Melbourne City Council. Lo studio ha evidenziato che, anche escludendo le 'no go' heritage areas, lungo le linee del trasporto su rotaia ci potrebbe essere ancora un'ampia disponibilità di zone per gli alloggi dei nuovi abitanti. Secondo Adams, un nuovo modello di sviluppo che preveda insediamenti con più edifici di altezza fino a otto piani potrebbe superare le resistenze locali e dare risposta alla domanda di alloggi per la popolazione in crescita, senza intaccare le aree collettive più sensibili.

Questa strategia, se intesa come panacea per le esigenze poste dalla crescita di popolazione, ha incontrato diverse opposizioni, anche perché, nonostante i tassi di utilizzazione dei trasporti pubblici e della bicicletta siano in aumento di anno in anno, i Melbourniani hanno ancora una grande predilezione per l'automobile. Inoltre, l'uso dei trasporti pubblici ha raggiunto un livello tale che, in alcuni casi, può risultare critico per l'attuale capacità del sistema anche senza considerare le pressioni aggiuntive che si avrebbero con la densificazione abitativa lungo le vie di trasporto. Lo studio Making Public Transport work in Melbourne (David McCloskey,

Bob Birrell and Rose Yip, People and Place, 2009) ha precisato che solo "il 12 % di tutti i lavoratori che vivono a 500 metri da una fermata del tram o del treno li usa come mezzo ordinario di trasporto". Gli spostamenti con l'automobile sono talmente preponderanti che, perché l'ipotesi di densificazione possa funzionare, appare assolutamente necessario diminuire significativamente l'uso delle automobili nelle aree interessate.

Si è, inoltre, verificato che i costi di costruzione nella periferia di Melbourne sono decisamente più alti rispetto a quanto avviene in aree più vicine al Central Business District (CBD), fatto da attribuire ai maggiori costi delle opere infrastrutturali connesse con lo sviluppo di aree non urbanizzate. In genere questi costi non sono a carico del soggetto promotore e vengono viceversa sostenuti dal soggetto pubblico cosicché sembra esservi la necessità di trasferire una quota sempre maggiore di questi costi pubblici ai promotori privati. È stato riscontrato che per 1000 alloggi realizzati rispettivamente in zone già urbanizzate o di espansione periferica i costi sono pari a 309 milioni dollari e 653 milioni dollari.

**Pensa che i criteri per limitare la crescita dell'area metropolitana di Melbourne delineati dal Governo attuale siano una misura adeguata per fronteggiare lo *sprawl*?**

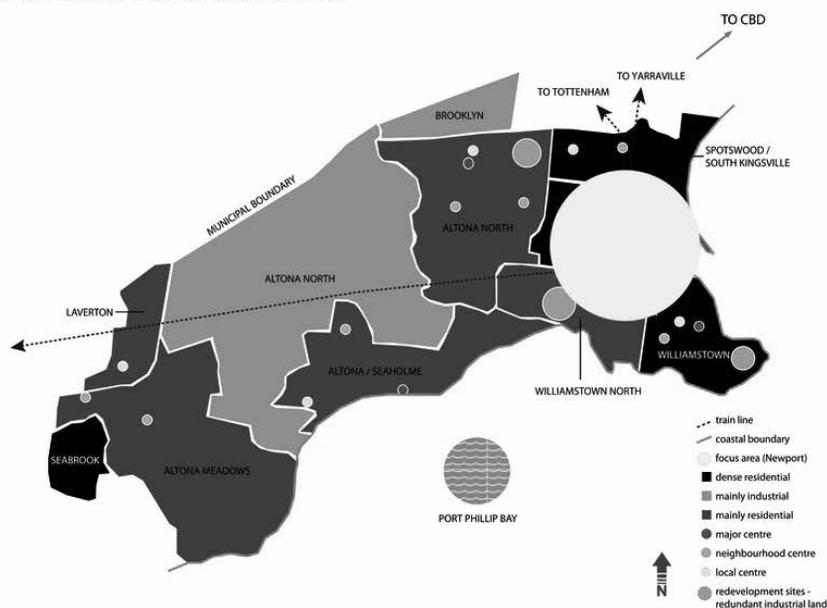
I limiti posti dal Governo per evitare il fenomeno dello *sprawl* non sono stati minimamente efficaci se confrontati con quanto è riuscita a fare la pura e semplice economia propria del vivere nelle aree suburbane esterne di Melbourne. Lo "stress da mutuo", individuato in studi recenti, è definizione che sottolinea i costi occulti che devono essere sostenuti dagli abitanti delle aree più esterne di Melbourne. Lo "stress da mutuo" è termine che si usa in riferimento all'obbligo da parte di una famiglia di dover spendere fino a un terzo del proprio reddito complessivo per pagare le rate del mutuo per l'acquisto dell'immobile.

Le proprietà poste negli ambiti periferici sono presentate dai promotori immobiliari esibendo un certo stile di vita legato alla libertà, all'indipendenza, alla vita di comunità e allo spazio disponibile. Questi però si guardano bene dal descrivere i costi aggiuntivi associati ai viaggi in automobile per andare al lavoro nonché alla mancanza di servizi e mezzi di trasporto alternativi. Tuttavia, con l'avvento della grande crisi finanziaria (GFC) le proprietà nei quartieri periferici stanno mostrando un netto calo delle vendite e i promotori offrono incentivi importanti, quali l'allestimento degli spazi aperti o l'arredamento e i servizi per la casa, ecc. invece di abbassare i prezzi effettivi dei terreni e certificare così che tale prezzo è, in queste aree, molte decine di migliaia di dollari superiore a quello che dovrebbe essere. Uno studio recente, One Melbourne or Two. Implications of Population Growth for Infrastructure and Services in Interface Areas (Essential Economics Pty Ltd, 2013), sembra riconoscere che le aree periferiche rappresentino una sorta di classe "svantaggiata". Per lo studio, nonostante la spesa di 10 miliardi di dollari australiani programmata in queste aree per i prossimi 15 anni, si aggraverà il divario in dotazioni di infrastrutture e risorse tra le zone periferiche e quelle più centrali, con il rischio di creare una vera e propria distinzione di classe tra le aree interne ed esterne di Melbourne.

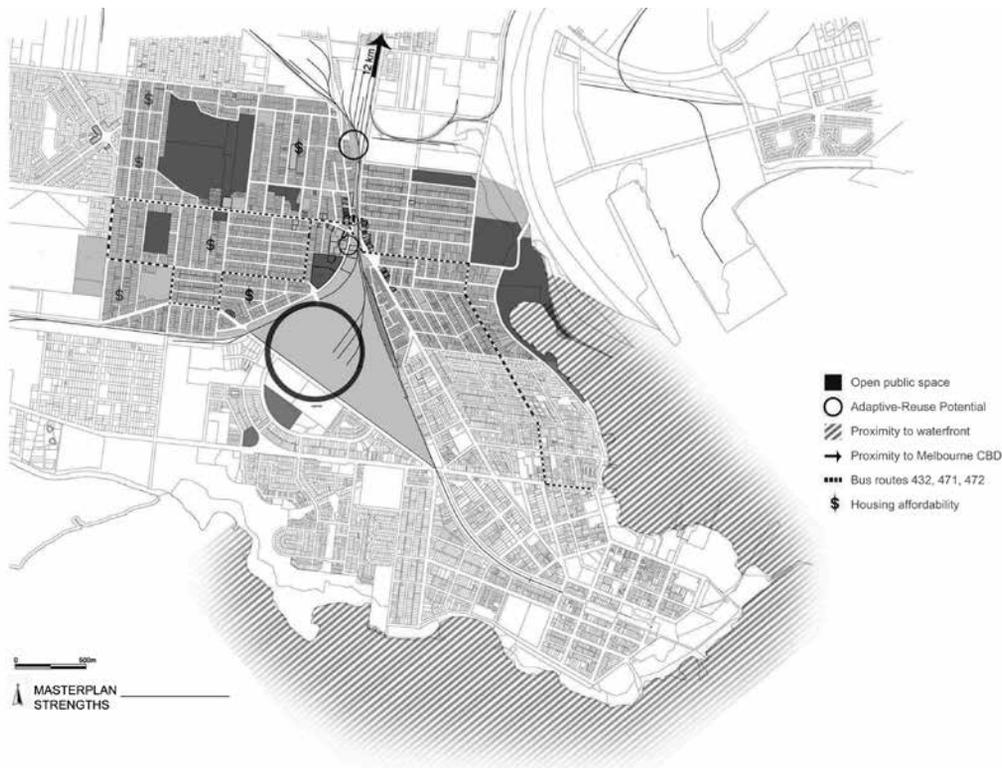
**Se si eccettuano i Docklands, lo sviluppo di Melbourne negli ultimi vent'anni si è focalizzato su diversi progetti di piccola scala diffusi in tutta la città (come la riqualificazione di Swanston St. e delle laneways).**

#### HOBSONS BAY FUTURE DEVELOPMENT (1-30 YEARS)

HOBSONS BAY ACTIVITY CENTRES + REDEVELOPMENT OPPORTUNITIES



Newport 2050: Gruppo 1, centri dei servizi nella Hobson Bay e opportunità di riqualificazione (University of Melbourne and Deakin University, 2012)



**Ora Guy intende concentrarsi su ambiti di riqualificazione urbana di più larga scala. Ritiene che questo scenario porterà ad una Melbourne migliore o comunque l'abbandono della "diffused strategy" renderà la città meno vivibile?**

L'annuncio da parte del Ministro della Pianificazione della completa trasformazione dell'area del Fisherman's Bend da zona industriale a quartiere residenziale non fornisce alcun reale beneficio per il cittadino comune. Nel passato, i governi avrebbero strategicamente "ri-pianificato" il territorio in modo tale da creare un surplus di valore dei terreni di proprietà pubblica adiacenti agli interventi privati. Così facendo si sarebbe attivato uno strumento prezioso mediante il quale porzioni di beni di proprietà dello Stato avrebbero aumentato il loro valore velocemente e con molta facilità, fornendo così maggiori vantaggi per la comunità nel momento eventuale dell'alienazione del bene. Nel caso di Fisherman's Bend non c'è nessun coinvolgimento significativo di proprietà pubbliche interne all'area di intervento. Inoltre, avendo ora pianificato gli interventi all'interno della zona, il Governo deve spendere molto di più per l'acquisto delle aree di sedime necessarie per le strade, le infrastrutture, ecc.

Newport2050: Gruppo 2, Masterplan: punti di forza (University of Melbourne and Deakin University, 2012)



**Pensa che il fallimento di programmi di riqualificazione urbana ad alta densità come i Docklands sia dovuto anche alla preferenza che molti australiani ancora dimostrano per case a schiera o monofamiliari, anche se collocate in periferia?**

Per i Docklands non si tratta soltanto di un fallimento nella scelta della tipologia edilizia, ma piuttosto di una mancanza di pianificazione attenta alla scala umana. La progettazione urbanistica di dettaglio, volta a creare spazi a misura d'uomo, non è stata presa in considerazione nei Docklands se non in tempi decisamente posteriori alla loro costruzione (in tempi recenti la città di Melbourne ha ripreso il controllo del programma dei Docklands sottraendolo ad un grande ente di promozione immobiliare quale è Places Victoria).

Ristoranti e caffetterie – quegli spazi ai quali i promotori immobiliari attribuiscono la capacità magica di attrarre persone verso determinati spazi – hanno lottato per sopravvivere nell'ambiente dei Docklands, ma stanno chiudendo. I promotori ai quali si è dato libero sfogo nel corso delle fasi iniziali di attuazione del programma hanno concentrato l'attenzione soprattutto sul proprio terreno edificabile

Newport2050: Gruppo 2, Masterplan: commercio all'ingrosso e al dettaglio

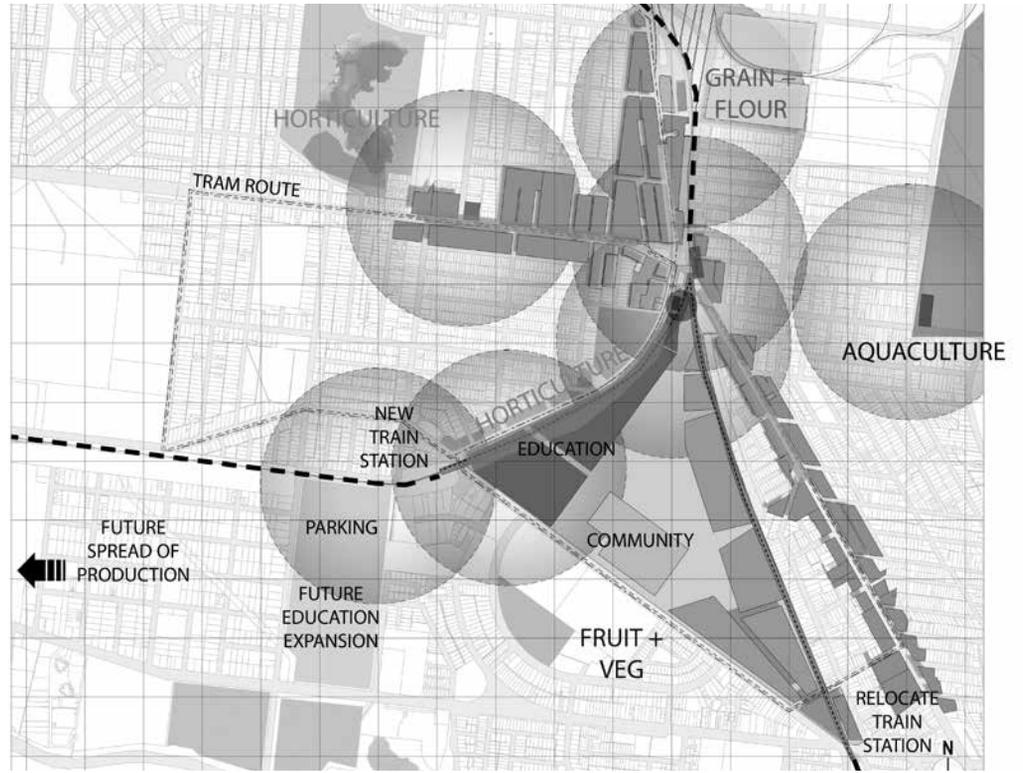
e sulle abilità necessarie per gestire il mercato delle abitazioni all'interno di tali ambiti. Alle zone circostanti e ancor più alle aree intercluse tra gli edifici si è dato poco peso o importanza. Di conseguenza, l'intera area ha sofferto di una mancanza di coesione e della sensazione di essere una comunità "chiusa".

Il motivo principale che giustifica la propensione dei Melbourniani per l'acquisto in aree periferiche è il costo. La Metropolitan Planning Strategy per Melbourne ha messo in evidenza i 40.440 progetti di edifici residenziali approvati nel 2011. Oltre 22.000 dei permessi di costruire approvati riguardavano case unifamiliari e circa 18.400 altre tipologie abitative quali appartamenti, villette a schiera o unità di complessi insediativi omogenei. Quasi un terzo di tutte le autorizzazioni era localizzato nelle municipalità che ospitano le zone di espansione urbana dell'area metropolitana. Possiamo, quindi, dire che i Melbourniani non dimostrano così tanta paura dell'alloggio in edifici multifamiliari come può sembrare.

**Alla fine degli anni '80 Rob Adams e il suo ufficio hanno pianificato la città che possiamo vedere oggi. Cosa pensa che sarà Melbourne fra trent'anni?**

Parte della rivoluzione che Rob Adams ha avviato in Melbourne gravita intorno all'idea di una vigilanza costante. Nel momento in cui ha assunto il suo attuale ruolo nel Melbourne City Council, la città era molto diversa. Il fiume era ancora considerato come accadeva nel XIX secolo: una sorta di fogna a cielo aperto e certamente non un luogo vicino al quale concentrare attività per i cittadini; i negozi chiudevano a mezzogiorno il sabato e non riaprivano fino al lunedì. La città di domenica era un luogo desolato, privo di persone – sostanzialmente il centro della città era dedicato al solo lavoro.

Comunque, fra trent'anni, il destino di Melbourne, così come il destino di altre città vicine, sarà legato alla nostra capacità di risposta ai fenomeni del cambiamento climatico e al modo con cui sapremo gestire i principali sconvolgimenti collegati ai livelli attesi di cambiamento. Dal picco del petrolio, all'aumento dei livelli delle acque costiere, alla scarsità di acqua e cibo, le sfide che dovrà affrontare Melbourne saranno rispecchiate da altre città in tutto il mondo. La nostra capacità di creare e far crescere città resilienti capaci di sostenersi da sole richiederà cambiamenti fondamentali nei modi di pensare e nell'allocazione dell'energia disponibile.



Newport2050: Gruppo 3, Masterplan (University of Melbourne and Deakin University, 2012)



Newport2050: Gruppo 3, Mobilità e traffico (University of Melbourne and Deakin University, 2012)



## Daniele Rallo, Luca Rampado Chi sono gli urbanisti?

L'Associazione Nazionale degli Urbanisti per sapere chi sono e cosa fanno i laureati in pianificazione ha indetto un monitoraggio attraverso la somministrazione di un questionario anonimo raggiungibile dal sito web dell'associazione ([www.urbanisti.it](http://www.urbanisti.it)).

Al censimento possono accedere solo i laureati in urbanistica e pianificazione territoriale (vecchio e nuovo ordinamento) iscritti e non alla Associazione. Nell'anno compreso tra luglio 2013 e luglio 2014 hanno risposto circa 300 laureati (302) che rappresentano un campione significativo dell'universo.

In assenza di statistiche ufficiali o parziali, spesso i pianificatori sono confusi e annegati nel *mare magnum* degli architetti, l'Associazione stima che i laureati dall'inizio degli anni '70 con l'istituzione del primo corso di urbanistica, siano compresi tra i 3.000 ed i 4.000. Bisogna tener presente infatti che per vent'anni gli unici corsi attivi sono stati quelli di Venezia e di Reggio Calabria a cui si sono aggiunti quelli di Milano, Firenze-Empoli, Sassari-Alghero negli anni 90. Solo dopo il 2000 con la riforma universitaria dei 3+2 si sono attivati un'altra decina di corsi presso altre università pubbliche (Torino, Roma, Padova-Agraria, Viterbo, Palermo, ecc.).

A Roma ha preso avvio anche un corso telematico con l'Università Marconi dove accedono prevalentemente pubblici dipendenti in quanto gli vengono riconosciuti dei crediti formativi anche per il lavoro che svolgono presso le pubbliche amministrazioni. Si tratta in prevalenza di diplomati geometri che devono laurearsi per poter accedere a posti di lavoro di livelli superiori secondo la pianta organica che richiede un titolo di laurea. La laurea telematica è infatti una opportunità in quanto permette di seguire i corsi a distanza e con il minimo di sottrazione di orario di lavoro retribuito.

Al questionario hanno risposto prevalentemente i giovani che hanno maggior dimestichezza con internet e sono maggiormente connessi alla rete.

### Il tipo di laurea

La maggioranza dei laureati, 78,5%, possiede la laurea quinquennale. La laurea triennale è posseduta solo dal 21,5%. Una buona parte di questi comunque sta già frequentando i corsi per aggiungere anche la quinquennale. La motivazione principale è che la laurea triennale stenta a farsi ri-conoscere nel mercato del lavoro sia della libera professione che del pubblico impiego. I limiti posti sulle competenze dal decreto modifica-ordini (DPR 328/01) conseguente alla riforma universitaria sono notevoli e restringono il campo d'azione professionale. Il laureato triennale può solamente collaborare alla stesura del progetto e/o piano e non può esserne il responsabile. Ciò ha comportato notevole confusione soprattutto per i laureati anche diplomati geometri o periti che, secondo una restrittiva e incomprensibile interpretazione degli Ordini professionali, "perdono" le competenze acquisite a meno che non mantengano entrambe le iscrizioni all'Ordine e al Collegio, con conseguente aggravio delle spese sostenute per l'attività. Fermo restando che ciò stride con la normale prassi che il titolo superiore non può inficiare quello inferiore, nella prassi giuridica italiana però la logica ragionevolezza deve sempre essere sancita e confermata da un atto interpretativo del MIUR o del Ministero di Giustizia.

### Sede universitaria

Rispetto alla sede universitaria in cui si è conseguita la laurea si nota che la maggioranza (20,3%) ha svolto i propri studi presso la Facoltà di Venezia. Con pochi punti percentuali inferiori seguono Palermo (17,9) e Roma (17,2). Quest'ultimo dato conferma la "preferenza" data al corso di laurea telematico. Venezia rimane però ancora la sede più prestigiosa e riconosciuta a livello nazionale.

### Provenienza

La provenienza dei laureati prevalente è quella del Sud, con il 41,7%. Mentre Nord e Centro si aggirano attorno al 30%. Anche in questo caso è il corso di laurea attivato a Roma che probabilmente fa alzare i valori. Il dato viene in parte confermato anche dalle regioni maggiormente rappresentate. Sicilia e Lazio assieme hanno quasi il 35% contro il 13,6 del Veneto e l'11,7 della Toscana.

### Iscrizione Ordine

La maggior parte dei laureati (68,5) è iscritto all'Ordine rinnovato degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori. Vi è però un 6% che pur essendo laureato preferisce rimanere iscritto al Collegio dei Geometri (o dei Periti) stante le difficoltà interpretative sulle competenze. Il 10% non si iscrive a nessun Albo. Si tratta in prevalenza di coloro che lavorano o trovano lavoro presso la pubblica amministrazione. Nella maggioranza dei casi l'iscrizione ad un Ordine per un pubblico dipendente non è necessaria, in altri è addirittura proibita.

### Tipo di occupazione

Il dato sull'occupazione è "abbastanza" confortante. Il 70% dei laureati ha trovato lavoro anche se un 14% alla domanda risponde "altro". La maggioranza il 29% intraprende la libera professione mentre il 20% entra nel pubblico impiego e uno 0,8% rimane all'università. Un 10,8% entra nel settore pubblico legato alla ricerca territoriale.

I laureati che non hanno ancora trovato lavoro dopo tre anni dalla laurea sono solamente il 5%. Si tratta di un dato fisiologico nel mercato italiano ma notevolmente inferiore a quello dei "cugini" architetti.

I neo laureati, cioè usciti dall'università da meno di tre anni, alla ricerca di occupazione sono il 25,8%. Si tratta di un valore ancora molto elevato che colpisce anche i laureati in pianificazione ma che è strutturale del panorama italiano.

Le cause sono ascrivibili, come già sottolineato dalla Associazione, alla relativa non-conoscenza del tipo di laurea nel mercato e alle resistenze ordinistiche. Anche se dopo l'entrata in vigore della riforma degli Ordini nel 2001 (DPR 328) la "non-conoscenza" laddove vi sono bandi pubblici o concorsi per la pianta organica pubblica diventa ingiustificabile per gli Enti banditori.

Ciò conferma che il lavoro da fare sia per l'Accademia che per l'Istituto nazionale di urbanistica, che per la stessa Associazione, per far conoscere tale figura altamente specializzata è ancora molto. La riforma universitaria fa infatti esplicito riferimento alla attenzione che deve essere prestata alla formazione "professionalizzante" e alla condivisione con soggetti ed enti territoriali per l'incontro tra domanda e offerta tecnica specifica.

# Libri e altro

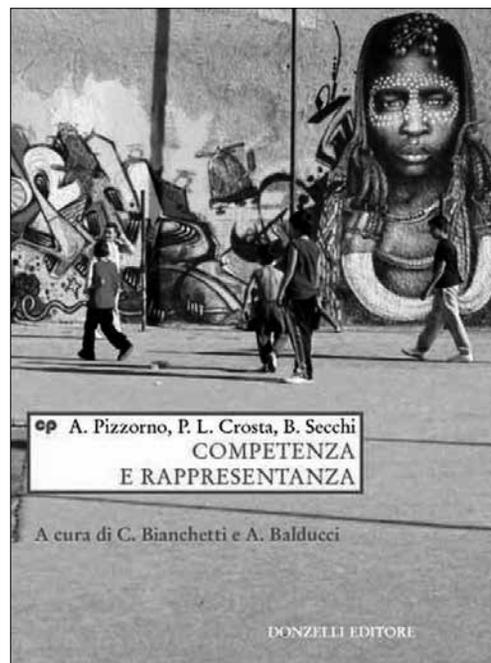
a cura di Ruben Baiocco

i. <http://www.urbanisti.it/lavori-in-corso/182-lic12007censimento-urbanisti-e-pianificatori>

## Competenza e rappresentanza

A. Pizzorno, P.L. Crosta, B. Secchi  
a cura di C. Bianchetti e A. Balducci,  
Donzelli Editore, Roma 2013  
pp.108, 24,00 euro

Tipo di Laurea conseguita	
Laurea quinquennale	78,5
Laurea triennale	21,5
Laurea Urbanistica	6,4
Laurea PTU	4,1
Laurea PTUA	27,2
Laurea Specialistica 54S	17,4
Laurea Specialistica 48LM	23,5
Laurea triennale Classe 7	11,7
Laurea triennale Classe 21L	9,7
Sede universitaria in cui si è conseguita la Laurea	
Venezia	20,3
Palermo	17,9
Roma	17,2
altre	44,6
Sede di residenza dei laureati	
Nord	30,3
Centro	28,0
Sud	41,7
Regioni maggiormente rappresentate	
Sicilia	22,7
Toscana	11,7
Veneto	13,6
Lazio	11,4
Altre	40,6
Iscrizione all'Ordine professionale	
APPC	68,5
Nessuno	10,2
Collegio Geometri	6,0
Altri	15,3
Tipo di occupazione	
Libera professione	28,8
Pubblico impiego	19,6
Settore privato	10,8
Università	0,8
altro	14,2
temporaneamente non occupato	25,8
non occupato laureato da più di tre anni	5,2



La lettura del volume “Competenza e Rappresentanza”, curato da Bianchetti e Balducci, permette di porsi interrogativi importanti sul ruolo della politica e dei saperi esperti. Il volume raccoglie saggi di Pizzorno, Secchi e Crosta, scritti nel 2011, e si conclude con l’incontro tra gli autori nel 2012 presso l’European University Institute di Fiesole. In quegli stessi mesi cadeva il governo Berlusconi, iniziava il governo dei tecnici-professori di Monti, i partiti si confrontavano con nuove strutture e nuove forme di comunicazione, fino all’ascesa “dell’antipolitica”. Il “mondo degli esperti” doveva confrontarsi con nuovi meccanismi del consenso.

Oltre a questa sovrapposizione cronologica sono numerosi gli spunti condensati nella variegata articolazione del testo, voluta dai curatori, quasi per ribadire la complessità degli argomenti trattati e la varietà di competenze ed esperienze degli autori.

Pizzorno mette in evidenza le criticità dei sistemi politici attuali rispetto al rapporto tra rappresentanza politica e competenza tecnica nei processi decisionali. Lo scopo dell’analisi del sociologo è quello di porre l’attenzione

ne sui difetti del sistema democratico attuale che mostra segni di stanchezza a causa della crisi del sistema partitico, della fine delle ideologie ma, anche, a causa della crisi della razionalità tecnica. Dei tre punti attraverso i quali Pizzorno analizza la crisi del sistema democratico, il principale è l’accountability (p.23), la dinamica di corrispondenze tra elettori, popolo e politici. Dalle grandi idee politiche all’amministrazione locale, viene evidenziato come l’operato dei politici, legittimati dal principio di maggioranza, e i processi decisionali si allontanano sempre più dal confronto col principio di competenza. Dal canto suo, Secchi, affrontando il rapporto tra competenza e maggioranza nel campo delle trasformazioni urbane e territoriali, assegna alla figura dell’esperto il ruolo di ampliare il punto di vista e gli orizzonti temporali dell’operato della politica, normalmente “alla ricerca dell’hic et nunc del consenso” (p. 40). Il ruolo dell’urbanista, nello specifico, è quello di portare avanti visioni che lascino traccia nella società anche quando non riescono a materializzarsi in scelte operative concrete. Soprattutto quando si affrontano tematiche come la disuguaglianza e l’ingiustizia spaziale, dove il sistema democratico mostra le sue debolezze, viene auspicata una preponderanza del principio di competenza per la definizione del bene comune e delle strade per il suo conseguimento.

In seguito, Crosta indirizza il dibattito verso tematiche urbane e di pianificazione in modo ancora più diretto richiamando la letteratura che tratta di practices e di expert citizen. Il cittadino, soggetto a cui fa riferimento il principio di maggioranza, è anche competente in quanto destinatario e utilizzatore delle trasformazioni urbane. Egli ha quindi la possibilità di indirizzare le azioni pubbliche per la costruzione del bene comune: la competenza è un “processo interattivo” in trasformazione e sostanzialmente non individuale (p.52).

Nel colloquio che costituisce la seconda parte del libro, le riflessioni teoriche degli autori vengono affrontate e approfondite rispetto al campo più operativo della città e delle trasformazioni urbane. La ricerca peculiare

# Libri e altro

a cura di Ruben Baiocco

di ognuno dei tre studiosi, la propria storia professionale e accademica, converge in una sorta di progressiva messa a fuoco dei campi d'azione delle forze in gioco.

La consapevolezza della sempre maggiore complessità della società contemporanea sembra essere alla base delle riflessioni degli autori sugli effetti della crisi dei sistemi politici e sui cambiamenti delle dinamiche urbane, che riguardano i rapporti di forza tra gruppi di pressione, capitale politico e struttura sociale ma, anche, i modi di abitare e di vivere la città, l'accessibilità e la giustizia spaziale.

Il tema della durata e della prospettiva temporale dei processi decisionali, dei programmi politici e degli interventi di trasformazione urbana, si presenta come uno degli argomenti principali (e come punto di divergenza tra competenza e rappresentanza). Ma viene in qualche modo proposta anche una riflessione sulla dimensione delle differenti realtà in cui si confrontano i principi di maggioranza e di competenza. Si assiste a un progressivo cambio di scala della complessità del campo in cui, auspicabilmente, dialogano competenza tecnica e politica.

Per quanto riguarda processi decisionali di maggior complessità viene proposta da Secchi una "superiorità" del tecnico, che può integrare e cambiare prospettiva rispetto alla contingenza che caratterizza le scelte puramente politiche. Scendendo di scala, al livello principalmente di amministrazione locale, i concetti di expert citizen e di everyday maker, evocati da Crosta, possono essere individuati come punto di connessione tra competenza e rappresentanza.

In qualche modo, la superiorità del principio di competenza, sembra rimodellarsi e declinarsi in maniera diversa nei casi in cui si tratti di dinamiche e trasformazioni che scendono di scala (per dimensioni e complessità). Ma parlando di scala, è difficile definire quale sia, soprattutto nelle tematiche proposte da Crosta, la massa critica: quando cioè la divaricazione fra interessi singoli e bene comune rischia di far riguadagnare terreno a quel principio di maggioranza criticato fin dalle prime battute del libro.

In effetti, alla base di questo testo c'è l'idea che il sistema democratico non sia un valore in sé se non viene definito e calato in una società in cui cultura, senso civico e principio di competenza possano correggerne le inevitabili storture.

A questo proposito, è cruciale la fiducia nel ruolo del professionista e nella razionalità scientifica, difficilmente conciliabili con le complessità del mondo contemporaneo. A differenza degli altri due autori, Crosta, nel suo studio delle practices, sembra proporre una maggior attenzione agli aspetti procedurali ed euristici dell'operato del tecnico; mentre Pizzorno e Secchi sembrano legati a una visione nella quale, la fiducia totale nella competenza si riscontrava anche da parte dei grandi partiti e sembrava possibile la penetrazione della competenza nella politica (p.e. attraverso il rapporto tra formazione del consenso e formazione della classe politica che rappresenta il popolo negli organi democratici).

Il rapporto attuale tra maggioranza e competenza viene, invece, descritto principalmente come una dimensione in cui, dopo la fine dei partiti e il crollo delle ideologie, la politica opera scelte solo per opportunità contingente. Dal canto suo l'esperto, sembra operare rispettando un senso di responsabilità asettico, in cui la visione del mondo che tenta di costruire si basa solo sulla conoscenza e sul sapere esperto. Ma quando si affrontano tematiche riguardo la disuguaglianza o l'ingiustizia spaziale, si potrebbe assistere a una penetrazione della politica nella competenza, senza che questo debba per forza avere un'accezione negativa. Soprattutto l'urbanistica e la pianificazione, che si trovano a rendere materiale e intellegibile un'idea di società, difficilmente possono astrarsi da un'idea politica, operare decisioni e costruire strategie in maniera asettica.

**Camilla Ariani**

## Città, piani, persone, esperienze

Giovanni Crocioni  
Alinea Editrice, Firenze, 2014  
pp. 170 BN, 20,00 euro



Giovanni Crocioni, ingegnere, professore di Tecnica Urbanistica e Pianificazione Territoriale nell'Università di Bologna, appassionato urbanista solitario, pur nell'interazione con grandi personalità anch'esse ancorate all'intellettualità bolognese, offre significative riflessioni sulle condizioni dell'urbanistica nella crisi societaria che imperversa, sulle sue origini nei recenti cicli della storia urbana trasmessa attraverso l'eterogenesi dei fini nelle politiche effettivamente svolte, sui futuri possibili del fare urbanistica. Il volume, nella sua caratterizzazione narrativa sollecita la recensione, per il contributo fondativo che promuove nelle ricerche concernenti l'innovazione nel piano, nell'atmosfera delle tribolazioni conseguenti al mutamento che sperimentiamo.

L'intreccio tra quadri intelligenti conformanti storie vissute dalla nostra generazione, nel mutarsi delle politiche nazionali o locali, vengono comunicate nei tre capitoli - Dallo stato sociale allo stato fiscale, cap. primo; Le città e le persone, cap. secondo; Un passaggio critico per la vita delle città, cap. terzo.

Le parole ed il linguaggio conversazionale assunto nella stesura ne stimolano la lettura, l'esplorazione e la comprensione, rendendo attraente il testo e gradevole l'impegno anche per gli enigmi non rivelati che il lettore intravede. Gli spessi referenti storico politici illuminano il "realismo magico" sperimentato nell'incontro di persone coinvolte nelle esperienze di piani, operando nei decenni trascorsi su città quali L'Aquila, Sulmona, Lanciano, Reggio Emilia, Riccione, Ravenna, Vicenza, Lamezia Terme, piani urbanistici in massima parte condotti ad esiti "utili".

Che la politica dei suoli sia fondamento della potestà regolamentare attribuita agli enti territoriali è acquisizione che connota l'urbanistica socialmente orientata, partecipe del "realismo magico" sperimentato con le modalità negoziali illustrate nel volume. Da questa sperimentazione svolta in contesti antropologici, storici, temporali differenziati con stili versatili ma unitari consegue il ritenere che "Le pratiche perequative non sono banali regoline dell'equità, condotte magari per via estimativa o fiscale; ma vere e proprie strategie urbane di governo dei suoli", che possono ispirare la qualità del fare architettura.

L'attività di docente traspare nell'enfasi pedagogica. "il processo di pianificazione esplicita interpretazione sperimentale ancorata al tempo e al luogo"; "storia e filosofia sostengono l'interpretazione dei processi urbani, come la tecnica contribuisce a perseguire l'utilità del piano"; "per fare pianificazione occorre conoscere la pubblica amministrazione e la sua struttura"; "fare piani comporta processo negoziale impegnativo e difficile"; "l'urbanistica non può configurare disciplina"; "l'ideologia del piano come controllo amministrativo soffraga il dirigismo urbanistico dei giacobini ed il dominio burocratico degli apparati"; "gli eruditi elitari mascherano il rifiuto del principio di realtà assente nell'urbanistica italiana"; "il grande equivoco: il nemico è la proprietà privata. Attraverso questi giudizi l'autore perviene ad una profonda sollecitazione laddove evidenzia l'urgenza di una riflessione sulla valorizzazione, concorrenza, partenariato, finanza di progetto, sui nessi che intercorrono tra la pianificazione urbanistica e cultura

liberale dello Stato". Illuminante appare la correlazione tra cultura urbana e crisi da debito sovrano, di cui al Capitolo terzo, ponendo attenzione ai fondamenti di una cultura politica che risultano trascurati dai politici. La "trappola tragica" della fiscalità patrimoniale connota le scelte di governo che abbiamo sperimentato, incidendo sul principio di proprietà e sul suo valore. La liberalizzazione del patrimonio pubblico con apertura al mercato di quote inclusive di patrimonio incidenti sulla crisi da debito avrebbe potuto caratterizzare le scelte, e risulta auspicabile e perseguibile come sostenuto dall'autore. Non si coglie tuttavia in questa tesi la correlazione tra fiscalità patrimoniale e capitalizzazione necessaria per una innovativa politica industriale, pur richiesta dalla concorrenza nella globalizzazione e dal persistente dualismo italiano; e tra fiscalità locale e responsabilità e costo dei servizi urbani.

Queste proposizioni sollecitano il lettore, ponendo anche all'urbanistica specifiche domande. La liberalizzazione del patrimonio pubblico ha infatti significative implicazioni urbanistiche. La valorizzazione coinvolge componenti strategiche del suolo urbano, onde svolgersi con successo necessita di un sistema di piano, imponendo che si pongano argini all'incapacità amministrativa dei comuni o loro unioni nel regolare l'uso dei suoli. Da due decenni l'Istituto Nazionale di Urbanistica sollecita l'emanazione di innovativi principi e regole urbanistiche nazionali, ed il secondo tomo del Capitolo suggerisce linee guida per tale impegno. Il senso di una nuova legge urbanistica dovrebbe ritrovarsi nel fondare un nuovo ciclo di lungo periodo dei processi territoriali, connessi al ciclo economico della scarsità con correlata selettività di bisogni e dialogo su diritti, in primo luogo i bisogni conseguenti dall'accentuarsi di condizioni di indigenza. La riforma urbanistica non dovrebbe prescindere dalla riforma del sistema degli enti territoriali, nè da strumentazioni che rendano gli enti capaci di governare il territorio, ponendo argini alla frammentazione istituzionale, al conformismo degli atti, alla carente creatività.

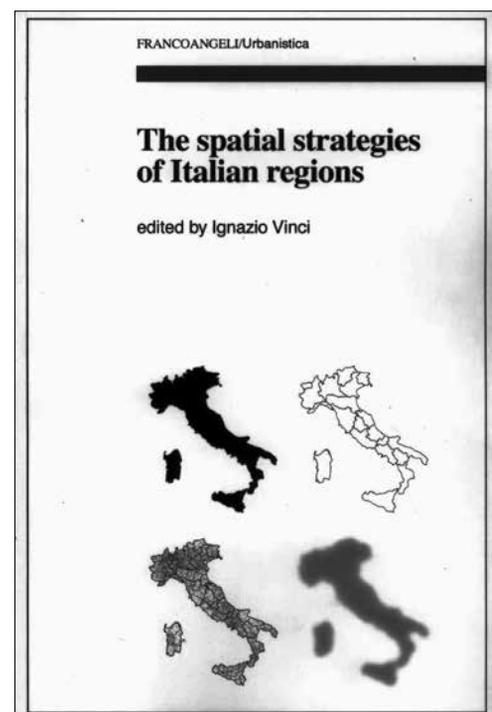
Andando oltre la "trappola tragica" della fisca-

lità patrimoniale, di cui constatiamo gli effetti, il volume consente di intravedere il ponte che relaziona ad una ponderata riforma urbanistica le politiche volte ad arginare la crisi da debito, offrendo significativo messaggio alla comprensione dell'unità dei processi politico-economici-urbanistici-sociali.

Francesco Forte

## Strategie per lo spazio e la società nei complessi contesti regionali italiani

Ignazio Vinci  
Franco Angeli Edizioni, 2014  
e-book, pp. 176, 19,00 euro



"The Spatial strategies of Italian regions" è il titolo originale del libro edito da Ignazio Vinci (con il contributo di differenti autori\* provenienti dalle Scuole e dai Corsi di Laurea italiani di pianificazione) e pubblicato, per i tipi della Franco Angeli, nel 2014; un libro che indaga essenzialmente le similitudini e le antinomie dei processi di pianificazione (di tipo ordinario e strategico) nei diversi contesti (e complessi) delle regioni e delle città italiane.

Il testo sembra ambisca a rivelare il complesso

processo di *governance* all'interno delle diverse esperienze di pianificazione dal punto di vista politico, strategico, strutturale e cognitivo. Il taglio fornito dai diversi autori è, essenzialmente, quello dell'analisi e il focus è definito sulle forme delle strategie spaziali che hanno caratterizzato gli interventi (e di essi le ricadute) nei piani d'uso del suolo, nell'assetto urbano e territoriale, più segnatamente di come esse hanno interagito con la pianificazione ordinaria e quale modalità di implementazione giuridica siano state utilizzate nelle scelte di pianificazione urbanistica.

Ignazio Vinci non si è solo soffermato a descrivere e illustrare alcuni casi studio, ma ha dato risalto al processo di formazione storico-istituzionale, politico-sociale del Paese, evidenziandone una lettura critica, rilevando le debolezze e le forze nelle trasformazioni in atto dei centri urbani e delle aree vaste in Italia.

I contributi formulati dagli autori hanno posto in evidenza come e quanto sia frammentato il sistema della pianificazione regionale in Italia, in tal senso mentre alle regioni sono state affidate nel tempo le responsabilità di sviluppo territoriale, la loro autonomia è stata realmente molto limitata a causa della mancata attuazione della riforma federale dello Stato che ha prodotto nel tempo uno sviluppo non omogeneo (nord, centro e sud) che ha coinvolto non solo i territori regionali, ma anche per le loro strutture amministrative e burocratiche; sebbene vi sia stata una forte devoluzione di poteri di pianificazione a livello regionale (compreso quello strategico e socio-economico della pianificazione territoriale), il mantenimento a livello nazionale di una gamma più ampia e più alta delle responsabilità (ad esempio, l'ambiente e la tutela del paesaggio) ha portato a una diversificata e spesso contrastante attuazione dei sistemi di pianificazione, che ha spesso ridotto la capacità di coordinare tutte le iniziative di crescita con le iniziative della pianificazione a livello regionale; tuttavia a dispetto della pressione esercitata dalla politica europea verso la convergenza interregionale, le strategie territoriali sono state debolmente coordinate solo a livello nazionale, con l'eccezione di alcune questioni limitate e settoriali, come lo sviluppo delle infrastrutture; il risultato di questa

politica poco guidata (che ha prodotto un sufficiente know-how amministrativo e di gestione negli enti) ha mostrato come lo sviluppo sia stato intrappolato tra le divergenze culturali, concettuali e operative, che ne hanno limitato la piena convergenza tra programmazione economica e territoriale.

Le osservazioni tratte dai diversi casi studio mirano a descrivere le regole con cui le regioni affrontano le questioni spaziali e allo stesso tempo ha mostrato le sfide politiche affrontate nel passato recente.

Utilizzando "lenti" diverse con "moduli di visione" graduati su scala nazionale, regionale e della città, gli autori indagano cinque "casi pilota" sottoforma di key concepts strutturanti i temi della pianificazione strategica in Italia, un'indagine costruita sul territorio in formato geografico con orientamento territoriale dal Nord verso Sud.

Partendo dall'area del settentrione d'Italia, nel primo capitolo viene sviluppata la tesi inerente La regione policentrica. Il caso del Piemonte descritto da Giuseppe De Matteis e Cristiana Rossignolo esamina il progetto di una "regione policentrica" nel tentativo di bilanciare l'effetto polarizzante della città di Torino con la nascita dei sistemi di pianificazione locali nei territori marginali. Il ruolo d'integrazione territoriale è sottolineato con particolare attenzione dalla strategia di connettività tra i sistemi locali che utilizzano la rete di trasporto come mezzo transnazionale di sviluppo territoriale. Spostandoci sul reticolo geografico, nel secondo capitolo si pone attenzione alla vicenda della Rete infrastrutturale Transnazionale. Le questioni trans-nazionali di sviluppo regionale sono ulteriormente sviluppate nel caso del Friuli Venezia Giulia scritto da Sandro Fabbro e Marco Dean. Data la posizione "geopolitica" della regione (in ruolo di "cerniera" tra l'Europa centrale e il Mediterraneo) gli autori riflettono sul concetto di spazio regionale come piattaforma strategica territoriale. Nel contributo la riflessione è centrata sulle asimmetrie urbane e regionali che hanno influito sulla realizzazione di una visione unitaria di sviluppo territoriale. Gli autori discutono criticamente gli approcci utilizzati nel più recente Piano Territoriale Regionale, un documento che è stato

utile per reindirizzare le strategie di sviluppo della regione friulo-veneziana, per coordinare più efficacemente gli imperativi dello sviluppo delle infrastrutture in raccordo con i temi della sostenibilità ambientale.

Continuando la lettura e orientandoci su Monte Mario questa è la volta, con il terzo capitolo, del centro Italia con uno scritto dal titolo: Vision: Roma Capitale Nazionale. In questo caso Marco Cremaschi presenta un chiaro esempio di come la produzione di una "visione" unitaria e complessiva di sviluppo regionale può essere sopraffatta dall'impatto polarizzante di una grande realtà urbana, nel caso specifico dalla grande capitale nazionale: Roma. Il contributo tenta di catturare le vaste traiettorie delle forze centripete guidate dalle funzioni della Capitale Nazionale all'interno di un ambiente regionale molto più ampio. Utilizzando il conflitto (prevedibile e sempre più comune) tra tutela del paesaggio e la pianificazione dei trasporti, lo scritto dimostra come le tensioni regionali, inerenti l'identità ambientale, cerchino di trovare un equilibrio con l'efficienza funzionale; l'analisi è centrata sui due capisaldi del programma di pianificazione regionale.

Da questo punto in poi vi sono due ricognizioni diverse e articolate su livelli differenti ma che hanno come oggetto il Mezzogiorno d'Italia: con un primo approccio a volo d'uccello, una sorta di panoramica sulle politiche di crescita industriali e con una seconda di dettaglio, uno zoom sui sistemi "frattali ma non ripetibili" della pianificazione regionale. La Retrospectiva sulla politica dei poli industriali di sviluppo nel Mezzogiorno, in questo scritto di Carla Tedesco vi è una panoramica sullo stato di fatto del Mezzogiorno prendendo come riferimento la regione pugliese ove si pone l'attenzione sul tema della pianificazione del territorio e la sua intersezione (in ritardo) con la politica di sviluppo. L'autrice utilizza un'analisi in retrospectiva del fallimento della politica dei Poli industriali e la debolezza della pianificazione ordinaria, tuttavia fattori che insieme hanno contribuito a riconoscere la natura policentrica di efficace sviluppo territoriale regionale.

Il libro si conclude con il passaggio a sud, in Sicilia. Il contributo di Ignazio Vinci definisce la Debolezza dei sistemi di pianificazione regio-

nale nel territorio siciliano. In questo capitolo l'autore del libro si allontana dal nucleo focale regionale degli altri casi di studio affrontati in precedenza e descrive il ruolo dei governi locali e regionali nella produzione di diverse strategie nel tentativo di integrarli in una visione coerente di sviluppo territoriale. Questa pletora di strategie (sviluppatasi nel corso degli ultimi quarant'anni) hanno avuto un impatto limitato a livello settoriale (Piani Territoriali Paesaggistici, Piani di Assetto Idrogeologico, Piani Territoriali Provinciali, Piani Regolatori Generali, Piani di Utilizzo del Demanio Marittimo, ecc...), mentre allo stesso tempo hanno in gran parte trascurato, negli anni, la necessità di una coesione territoriale in un quadro di disciplina spaziale complessiva per la Sicilia.

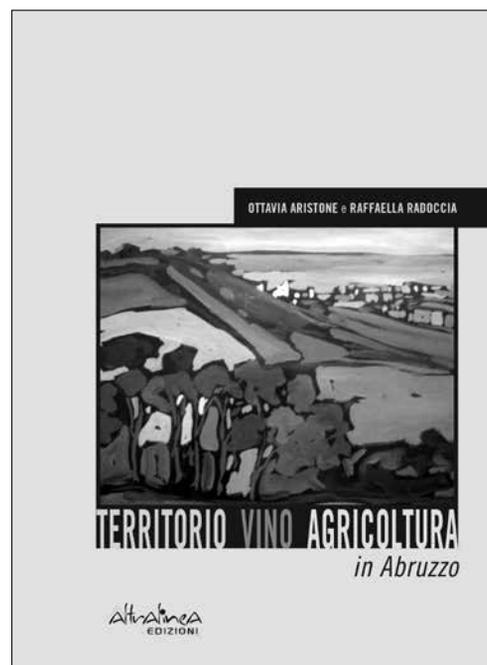
Il libro di Ignazio Vinci, certamente, pone in evidenza il diverso carattere delle politiche urbane e territoriali e le loro intersezioni con l'agenda di pianificazione internazionale nel quadro più ampio. Tuttavia il contributo che l'autore restituisce (utilizzando i concetti e il vocabolario della pianificazione di tipo strategico) mostra, a nostro avviso, la disparità tra la politica e la pratica della pianificazione in Italia, così individuando, in modo anche poco velato, la necessità di una cultura più cooperativa a livello professionale, accademico, amministrativo e politico tra i vari soggetti coinvolti per poter guidare una reale riforma del governo del territorio e cambiarne i processi strutturali all'interno dei sistemi di *governance*.

Dunque se con i nostri sistemi di pianificazione dovranno essere realmente consegnati alle generazioni future (così come sempre spesso declamato da più parti) dei territori, dei paesaggi e delle città che aspirano alla sostenibilità e a una reale efficienza, salubrità e bellezza, allora abbiamo bisogno di sistemi di pianificazione alternativi agli attuali che siano in grado di intervenire in modo più efficace nel processo di sviluppo del Paese, ma per fare tutto ciò è prioritario innanzitutto un mutamento del quadro normativo nazionale (che sia frutto di un modello culturale e sociale diverso di intendere la crescita) che sia in grado di fornire delle nuove risposte alle consuete responsabilità politiche.

Andrea Marçel Pidalà

## Territorio vino agricoltura in Abruzzo

Aristone O., Radoccia R.,  
Altralinea Edizioni, 2014  
pp. 179 (B/N), 24,00 euro



In un momento in cui il termine agricoltura va acquistando nuovi, e talvolta inediti, significati, sia nel dibattito teorico che nelle pratiche e nelle politiche di *governance*, il libro di Aristone e Radoccia si inserisce in maniera assai opportuna, quale utile tentativo di individuare molteplici percorsi cognitivi, rivolti alla complessa realtà del territorio rurale abruzzese. L'obiettivo è comprendere i processi di trasformazione attuabili o già in essere, attraverso un approccio che parte da una profonda conoscenza della storia socio/economica e urbanistica della regione e si arricchisce, attraverso quello che le due autrici definiscono un "colloquio con il territorio", perseguito anche, ma non solo, attraverso incontri con operatori privilegiati.

Un affondo sul tema delle produzioni agricole e, in particolare, delle "filieri alimentari", viene affrontato da Romagnoli, la quale sottolinea il legame sempre più stretto tra produzioni primarie, agroindustrie e commercializzazioni. Il ruolo della cooperazione tra aree urbane e rurali, nelle strategie atte ad aumentare la competitività territoriale euro-

pea, è oggetto di attenta riflessione da parte di Ferri, che fa il punto sulle opportunità offerte dalla programmazione comunitaria 2014/2020.

Le foto di Imbastaro offrono una pausa allo scorrere del testo scritto e sollecitano la parte emotiva di chi legge, restituendo mirabili paesaggi, sospesi tra assetti reali e forme archetipiche.

Il percorso descrittivo si arricchisce, nel racconto che dell'Abruzzo fa Aristone, di suggestive immagini letterarie e quadri interpretativi autorevoli. Emerge forte l'attenzione verso gli "spazi intermedi" che, citando l'autrice, "attraverso forme insediative, economie rurali, piccola impresa, diffusione e scambi dei beni e dei servizi costruiscono reti definibili come minori solo se lette secondo la gerarchia funzionale dei supporti infrastrutturali o della concentrazione abitativa e produttiva". L'intento del libro è proprio ribaltare questo tipo di lettura, partendo dal punto di vista della campagna e, funzionalmente a ciò, si dipana un interessante resoconto della riforma del territorio abruzzese, scandito dalla successione delle bonifiche e caratterizzato dall'affermazione della cooperazione per la valorizzazione commerciale dei prodotti, operato grazie alle Cantine Sociali. Appare in coerenza con il quadro delle politiche di coesione 2020 e con gli strumenti di intervento integrato, anche finanziario, l'approfondimento di Radoccia sul ruolo che il territorio agricolo abruzzese può giocare nei percorsi di sviluppo locali, ponendosi come "... luogo adeguato per l'organizzazione di nuove forme di produzione vinicola e di scambi tra sapere tecnico e mercato in aree da sempre coltivate o in corso di recupero..."

Il libro si chiude con quattro dialoghi (Felice, Virno, Di Pardo, Palazzo) che consentono un interessante confronto con altre pratiche agricole, ispirate a principi di inclusione sociale e integrazione economica.

Biancamaria Rizzo

# Opinioni e confronti

## Arte e spazio pubblico

Patrizia Ferri

La trasformazione dello spazio pubblico e la sua rigenerazione nella nuova realtà metropolitana, è una delle questioni sostanziali della cultura contemporanea dove la città è considerata un insieme fluido di relazioni e metafora della complessa molteplicità del mondo: una trasformazione che assume contorni liquidi con la dissoluzione del suo tessuto connettivo, nella perdita della dicotomia tra centro e periferia, e delle gerarchie tradizionali dei suoi elementi strutturali, disegnando un organismo in costante mutazione, una geografia socioantropologica e dinamica di comunità, pratiche e associazioni, vitale ed effervescente. Un insieme dove i processi integrati e partecipati, l'immaginario urbano, le distopie e le nuove utopie praticabili, l'abitare reale e metaforico, la coesistenza e l'emergenza, la salvaguardia dell'ambiente sono all'insegna di una nuova progettualità integrata fra arte, architettura e urbanistica per una sfera pubblica come territorio della nuova comunicazione estetica nell'auspicabile sviluppo etico della società: una città più bella è una città più autentica perché la bellezza assume un senso politico, come "un'arma contro la rassegnazione, la paura e l'omertà, come scriveva Peppino Impastato".

Le città oltre l'apparenza di organismi cinici minati dal virus della speculazione edilizia, si sviluppano costantemente anche secondo bisogni profondi di relazione che l'arte, certa arte, può veicolare e sviluppare nella rigenerazione urbana, a partire da una dimensione individuale psicologica ed emotiva del rapporto con lo spazio pubblico. Questo significa considerare lo stato della città soprattutto nelle sue criticità: gli interventi di *progett-azione* sul campo coinvolgendo i cittadini e intervenendo nei processi del quotidiano, attivano un confronto diretto con la realtà: interfacciando i comportamenti ripetitivi e distratti della gente riportano all'attenzione, attivando dimensioni subliminali e strumenti anomali di lettura volti a stimolare la conoscenza e l'esperienza autentica dello spazio. Orientando, anzi ricreando, l'ascolto per una diversa percezione del luogo, si innesca anche una sensibilità poetica che modifica assetti consolidati e relazioni, attraverso un linguaggio più di vuoti che di pieni, in un processo aperto come un *work in progress*, che aggiri il sistema elaborando mezzi di esperienza del reale.

Le premesse della cosiddetta arte pubblica sono rintracciabili negli Anni '60 e '70, - ma ancora prima a partire dal Situazionismo e da Fluxus - quando al grido del "diritto alla città" di Lefebvre, l'"operatore estetico" dava vita al cosiddetto spazio sociale all'insegna dell'ideologia e dell'utopia, coinvolgendo il pubblico nel processo creativo ed operativo dell'opera nel contesto, concepita di fatto come un abitare il luogo e un fare spazio, ricreandolo, come indicava Heidegger: Michelangelo Pistoletto e Nicola Carrino sono tra i protagonisti in Italia di quel fenomeno che vedeva l'intervento artistico fuori dagli spazi deputati e in termini politici e condivisi, riallacciandosi alla tradizione dell'avanguardia storica che individuò nella città il luogo privilegiato della ricerca estetica.

Dal *site specific* all'*issue specific*, al *community specific*, all'*audience specific*, al

*fight specific*, l'arte nello spazio pubblico diventa a partire dagli Anni '80 in ambito internazionale, e da metà del decennio successivo in Europa, arte della sfera pubblica per cui lo spazio non è un contenitore quanto il luogo della vita. Sarà un fenomeno in crescita esponenziale in cui convergono la rivisitazione poetica, la rilettura concettuale, l'esplorazione trasversale dei luoghi del quotidiano, il confronto e la sintonia con le energie e le esigenze di chi li abita, l'analisi dei suoi processi intrinseci e la sperimentazione di modalità operative e progettuali flessibili in sintonia con i mutamenti del luogo (comune), situato in una zona di co-progettazione con l'urbanistica e l'architettura: un sismografo rivelatore di questioni culturali e dinamiche relazionali, sociali, politiche e nondimeno afferenti all'ambito individuale psicologico e affettivo. Ricreare il nuovo tessuto dell'arte e della città e dell'arte nella città è una sfida che rimette in ballo la funzione dell'arte e il ruolo dell'artista, nonché la sua autonomia, nello spazio di manovra e negoziazione con la nuova committenza e le Istituzioni.

Pertanto il concetto di arte pubblica che vogliamo interrogare, implica temi e problematiche che oggi interrogano il presente dell'arte e il suo rapporto con la città, anche nelle sue contraddizioni, che implicano la sua natura e cultura, la memoria e il concetto di collettività: più che una categoria intellettuale, è ricerca estetica a fronte di un approccio creativo relazionale basato sull'analisi dei territori urbani e sulla trasformazione dello spazio pubblico scelto come luogo d'intervento, che predilige un sentire comune, uno strumento atto a rivelare un tessuto reale di narrazioni nascoste sotto la coltre seduttiva della comunicazione mediatica. È realtà "situata" che realizza la possibilità di creazione di una comunità che si rinnova e si riconosce nel proprio territorio, come luogo di confronto di transito per cui l'opera processuale e inafferrabile, nasce come una critica all'omologazione, secondo una prassi urbana operante e inclusiva.

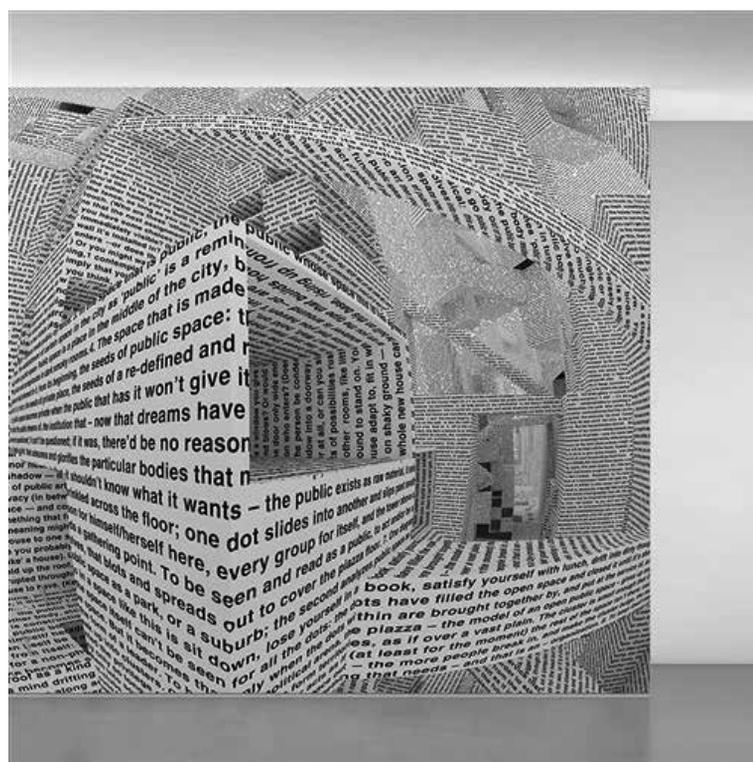
Per Vito Acconci, uno dei più geniali antesignani dell'arte pubblica, iniziata con le sue azioni urbane degli Anni '70, con Joseph Beuys, per il quale l'immergersi nel ritmo della città è la massima espressione artistica, l'intervento nello spazio collettivo è una creazione che, rifiutando a priori la tradizione autoaffermativa del monumento e l'assetto decorativo dell'arredo urbano, privilegia una dimensione progettuale di ampio respiro dove la volontà del committente si possa coniugare con un processo creativo che crei strutture in interazione con il preesistente, che si offrono alla fruizione in una nuova modalità di rapporto tra estetica e funzionalità pubblica fuori da quello contemplativo. Negli Anni '80 pertanto è proprio negli USA che inizierà la ripresa di una tendenza denominata *new genre of public art*, in grado di proporre azioni e interventi fuori dagli steccati istituzionalizzati agendo sulla consapevolezza. Nella quasi totale impermeabilità istituzionale, nella metabolizzazione della dissoluzione ideologica, nel cortocircuito globale, per un multiculturalismo gestito più sulla base di una solidarietà organica

(M. Maffesoli) oltre il folkloristico *melting pot*, nella presa di coscienza della conflittualità permanente (M. Ilardi), il contributo di un' arte che ha rinunciato a cambiare il mondo introducendo una nuova forma di impegno, è necessario e vitale per modificare assetti e relazioni nell'ambito delle comunità a cui si rivolge, strumento e processo di ascolto ed esperienza dello spazio, in uno scambio simbolico che recuperi il senso della relazione tra esseri umani e ambiente naturale e artificiale, nel recupero e riqualificazione di luoghi interstiziali, di cerniera, periferici e degradati, incidendo direttamente sull'urbanizzazione stessa dove la città non sia l'ultima trincea della sopravvivenza, ma un orizzonte aperto alla complessità del mondo contemporaneo. Il processo artistico relazionale produce una nuova sfera pubblica sottratta alla marginalizzazione in cui è stata relegata dalle forze dominanti del mercato, creando uno spazio di condivisione estetica ed emozionale, e una nuova nozione di cittadinanza. La funzione di una nuova committenza in base alle esigenze di vita e di definizione della specificità delle comunità locali rispetto a quella globale che avviene nel passaggio all'economia postfordista, è pertanto uno dei temi centrali di una nuova dimensione collettiva fondata sull'approccio creativo agli spazi periferici con pratiche associative di progettazione partecipata e volontarismo: il protocollo dei "Nouveaux Commanditaires" nato a Parigi nel '92 da Francois Hertz con la Fondation de France e importato in Italia dalla Fondazione Olivetti con nuove linee guida, inaugura un metodo che parte dal basso dove il mediatore attraverso un processo di ascolto delle esigenze degli abitanti, le interpreta proponendo l'artista idoneo per quella situazione, che con un intervento calibrato sulla piccola dimensione del quartiere e attraverso una visione comune, riconfiguri il luogo. Torino, prima sperimentazione italiana dei "Nuovi Committenti" rappresenta un esempio virtuoso di come l'arte possa essere messa a sistema per creare spazio pubblico all'interno di un programma concreto di rigenerazione della città con uno strumento condiviso di ridisegno urbano, attraverso il programma Urban 2 col supporto di "a.titolo", per Mirafiori nord: il quartiere è stato riqualificato rilanciando e migliorando la qualità di vita degli abitanti con interventi mirati a promuoverne lo sviluppo sociale ed economico nel quadro di un progetto di rivalutazione delle periferie nato nel 1998 e condiviso con associazioni di cittadinanza, circoscrizioni ed enti promotori, con strategie innovative e sperimentali. I progetti di arte pubblica partecipata hanno rinsaldato l'identità e l'appartenenza riducendo il senso di emarginazione ed esclusione, rafforzando i legami sociali e le relazioni, nel recupero della memoria del quartiere attraverso le narrazioni. L'artista, il committente, il curatore, il critico, il progettista, il sociologo, non sono che alcuni degli attori che l'arte pubblica, come processo di condivisione, coinvolge nelle proprie specificità e contemporaneamente fuori dai loro ruoli, mettendo in gioco un'interessante forma di ibridazione reciproca, compresa quella dell'arte stessa con la vita collettiva che evoca il rilievo teorico, istituzionale sociale, giuridico,

imprenditoriale, commerciale dei modi in cui il pubblico inteso come quotidiano e cultura diffusa, interagisce con l'estetico aprendosi in un' inedita dimensione di psicologia sociale.

Roma a sua volta, costituisce il caso esemplare di una città che più che attraverso la pianificazione e le politiche pubbliche tradizionali, non più idonee ad arginare i flussi dei processi globali, cresce in termini informali secondo pratiche di attivismo sociale autorganizzato e di autogoverno producendo commons, realtà che rispondendo alle necessità di vita degli abitanti, esprimono una forma di resistenza alla speculazione e a quel neoliberalismo che fa dell'interesse privato il suo obbiettivo, mercificando il territorio.

Nel nuovo modo di pensare il futuro della città, riemerge il concetto di utopia, un'utopia dal volto umano fuori dal suo carattere ideale, più ridimensionata nel suo portato ideologico e proprio per questo più realizzabile (Y. Friedman) perché può coesistere con una realtà distopica, generando una nuova sfida per la qualità della vita, rilanciando il sogno di una città come opera collettiva, luogo di diversità e confluenza di necessità produttive e bisogni umani: un ambito dove convergano ecologia, benessere fisico, percettivo, psicologico in una sorta di equilibrio olistico, dove la relazione tra spazio pubblico, trasformazione urbana ed esistenza sociale sia complessa e diversificata, aperta all'immaginazione sociale e alle esigenze sentimentali, anche con l'apporto di un' arte (pubblica) che, come sottolinea Alberto Garutti, parta da un autentico incontro con le persone.



## Indice degli autori

Antonio Acierno  
*Dipartimento di Architettura, Università di Napoli Federico II*

Francesco Alberti  
*Ricercatore di Urbanistica, Università degli Studi di Firenze*

Angela Barbanente  
*Assessore alla Qualità del territorio e vicepresidente della giunta regionale della Puglia*

Gilda Berruti  
*Architetto PhD, Università Federico II di Napoli, Dipartimento di Architettura*

Fabrizia Biagi  
*Associazione culturale educativa Fantàsia*

Leonardo Blasetti  
*Architetto - Athenarchitectura s.r.l*

Alessandro Bruni  
*Segretario INU Umbria*

Tom Bulic  
*Architetto*

Andrea Canziani  
*INU Liguria*

Silvia Capurro  
*Presidente INU Liguria*

Claudia Cassatella  
*Politecnico di Torino DIST*

Claudio Centanni  
*Presidente INU Marche*

Gaetano Cerruti  
*Progettista degli interventi del piano, Comune di Eboli*

Serena Ciabò  
*Pianificatore territoriale*

Aldo Ciocia  
*INU Lombardia*

Emanuela Coppola  
*Coordinatrice redazione INU Campania*

Davide Cornago  
*Forma Urbis*

Marco Cremaschi  
*Università Roma Tre*

Giuseppe De Luca  
*Segretario generale INU*

Luana Di Lodovico  
*Componente Consiglio direttivo INU Abruzzo*

Donato Di Ludovico  
*Segretario INU Abruzzo e Molise*

Francesco Evangelisti  
*Comune di Bologna*

Claudia Faraone  
*Assegnista di ricerca Università IUAV di Venezia*

Isidoro Fasolino  
*Dipartimento di Ingegneria Civile Università di Salerno*

Patrizia Ferri  
*Università La Sapienza, Roma - Accademia di Belle Arti, Frosinone - Condirettrice del CeDRAP (centro ricerca e documentazione sull'arte pubblica), La Sapienza, Roma*

Francesco Gastaldi  
*Università IUAV di Venezia*

Giovanni Ginocchini  
*Urban Center Bologna*

Mauro Giudice  
*Componente Consiglio direttivo INU Piemonte e della Giunta esecutiva INU*

Elena Granata  
*Politecnico di Milano*

Giuseppe Guida  
*Dipartimento di Architettura e Disegno Industriale - Seconda Università di Napoli*

Luca Imberti  
*INU Lombardia*

Simona G. Lanza  
*INU Liguria*

Arturo Lanzani  
*Politecnico di Milano*

Luciano Lussignoli  
*Componente Consiglio direttivo INU Lombardia*

Marina Marino  
*Consulente Prg Marzara del Vallo*

Anna Mesoletta  
*Componente Consiglio direttivo INU Campania*

Angelo Micolucci  
*Ingegnere, dottore di ricerca, INU Puglia*

Marina Monaco  
*Progettista degli interventi del piano, Comune di Eboli*

Giovanni Montresor  
*Ingegnere, Centro Regionale Studi Urbanistici del Veneto*

Anna Nicoletti  
*Dirigente del Settore Programmi di Riqualificazione Urbana del Comune di Genova*

Ennio Nonni  
*Architetto Urbanista*

Federico Oliva  
*Direttore "Urbanistica", DIAP, Politecnico di Milano*

Giovanni Paludi  
*Responsabile Settore Pianificazione territoriale e paesaggistica - Regione Piemonte*

Mauro Pascoli  
*Inu Friuli Venezia-Giulia*

Pierluigi Properzi  
*Presidente INU Abruzzo e Molise*

Lucia Quagliano  
*Istituto Bruno Leoni, Milano-Torino*

Daniele Rallo  
*AssUrb, Coordinamento tecnico Pgt di Varese*

Luca Rampado  
*AssUrb*

Lorenzo Rota  
*Presidente INU Basilicata*

Silvia Saccomani  
*INU Piemonte e Valle d'Aosta*

Francesco Sbetti  
*Direttore UI*

Carlo Stagnaro  
*Istituto Bruno Leoni, Milano-Torino*

Ilaria Tavoni  
*Architetto*

Carmelo Torre  
*Presidente INU Puglia*

Salvatore Visone  
*Dipartimento di Architettura, Università di Napoli Federico II, Presidente Ordine Architetti P.P.C di Napoli e provincia*

Michele Zazzi  
*Ricercatore e Professore in Tecnica e Pianificazione Urbanistica presso l'Università degli Studi di Parma*

Alberto Ziparo  
*Università di Firenze*

Corrado Zoppi  
*INU Sardegna e Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura, Università di Cagliari*

Massimo Zupi  
*Componente Consiglio direttivo INU Calabria*

## Indice dei luoghi

Abruzzo  
Ancona  
Atri (TE)  
Barcellona  
Basilicata  
Bologna  
Cagliari  
Calabria  
Campania  
Eboli  
Firenze  
Foligno  
Friuli Venezia Giulia  
Genova  
L'Aquila  
Liguria  
Lombardia  
Matera  
Melbourne  
Piemonte  
Puglia  
Sicilia  
Taranto  
Umbria  
Verona

## Nel prossimo numero

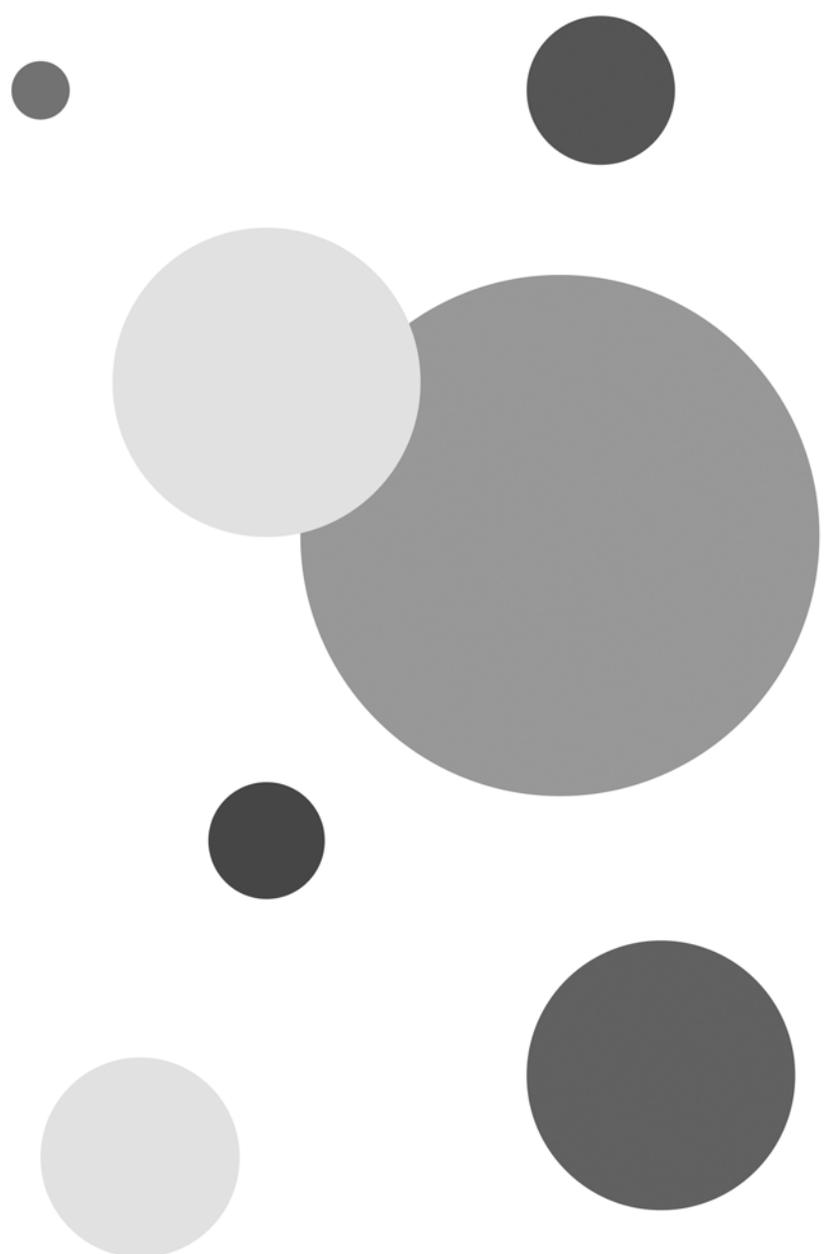
- Pianificare le città del vino
- Rischio idraulico e difesa del territorio in Liguria
- Oltre il parco: i giochi di Londra

La  
BIBLIOTECA  
TASCABILE  
DI  
INU EDIZIONI

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

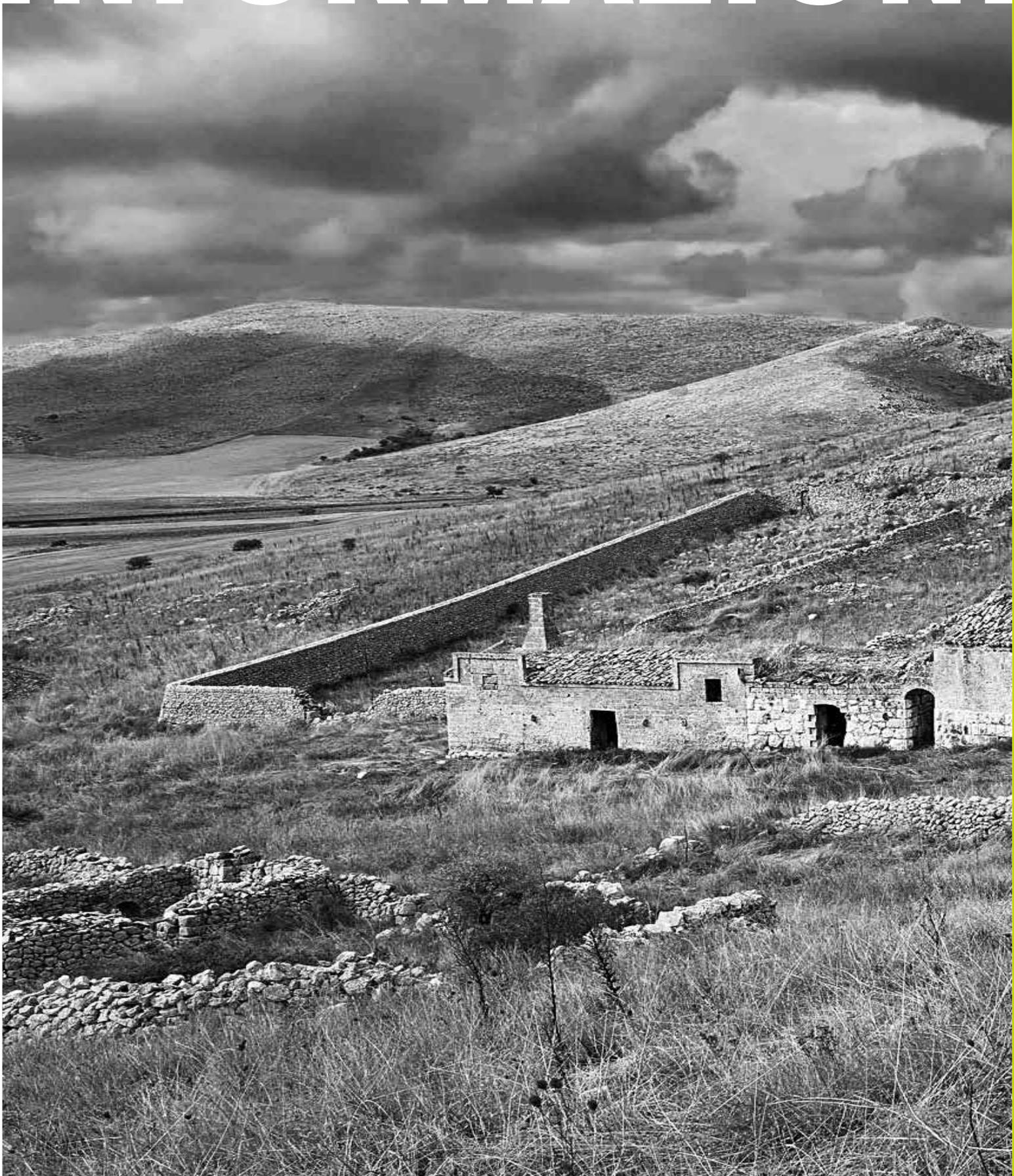
Anche **INU Edizioni**, ti offre la possibilità di acquistare i suoi titoli in formato pdf, a metà del prezzo di copertina, nelle migliori librerie digitali.

Cerca i titoli nel catalogo informatizzato di **INU Edizioni** ed acquista direttamente cliccando su [www.inuedizioni.com](http://www.inuedizioni.com)



urbanistica

# INFORMAZIONI



Tonio Sigismondi, *Jazzo Portico*, Alta Murgia