

urbanistica

# INFORMAZIONI

**La pianificazione territoriale e paesaggistica.**

Tre lustri non sono bastati per produrre innovazioni significative nelle pratiche regionali. Rinnovo della **legge urbanistica campana**. Dopo

dieci anni un *bilancio* che evidenzia un quadro di complessiva difficoltà. **Rischio Idraulico** e difesa del territorio in Liguria, *quali*

*strumenti* non solo per gestire l'emergenza, ma soprattutto *per impostare politiche di adattamento e mitigazione*. Dia-

loghi **metropolitani** per il piano strategico di *Torino 2025*.

**Periferie:** che cosa è rimasto di una stagione di *rigenerazione urbana*. Oltre il parco: i giochi di **Londra**.

**259-260**

Rivista bimestrale  
Anno XXXII  
Gennaio-Febbraio  
Marzo-Aprile  
2015  
ISSN n. 0392-5005

€ 20,00

**INU**  
Edizioni



Rivista bimestrale urbanistica e ambientale  
dell'Istituto Nazionale Urbanistica  
Fondata da Edoardo Salzano  
Anno XXXI  
Luglio-Agosto 2014  
Euro 10,00

Editore: INU Edizioni  
Iscr. Tribunale di Roma n. 3563/1995-  
Roc n. 3915/2001;  
Iscr. Ceiaa di Roma n. 344190  
Direttore responsabile: Paolo Avarelio

Urbanistica Informazioni è una rivista in fascia A2  
nel ranking ANVUR, Agenzia Nazionale di Valutazione  
del Sistema Universitario e della Ricerca

Direttore: Francesco Sbetti  
Redazione centrale:  
Ruben Balocco  
Francesca Calace  
Marco Cremaschi  
Daniela De Leo  
Carolina Giaino  
Pierluigi Nobile  
Anna Laura Palazzo  
Cristina Parello  
Sandra Macchiotti

Servizio abbonamenti:  
Monica Belli Email: [inued@inedizioni.it](mailto:inued@inedizioni.it)

Consiglio di amministrazione di INU Edizioni:  
M. Fantin (presidente),  
D. Di Ludovico (consigliere delegato),  
F. Calace, G. Ferina.  
Redazione, amministrazione e pubblicità:  
Inu Edizioni srl  
Via Ravenna 9/b, 00161 Roma  
tel. 06/68134341, 06/68195562,  
fax 06/68214773. <http://www.inu.it>

Comitato scientifico e consiglio direttivo nazionale  
INU Amante Enrico, Arcidiacono Andrea, Barbieri  
Carlo Alberto, Capurro Silvia, Cecchini Domenico,  
Cesaroni Claudio, Dalla Betta Eddi, De Luca Giuseppe,  
De Miano Domenico, Fantin Marisa, Fassone Antonio,  
Gasparini Carlo, Gerundo Roberto, Giudice Mauro,  
Jaberti Luca, La Greca Paolo, Leoni Guido, Marini  
Flavio, Mascarucci Roberto, Moccia Domenico F.,  
Orlando Simona, Piccinini Mario, Porcu Roberta,  
Propenzi Pierluigi, Rossi Franco, Rossi Iginio, Rota  
Lorenzo, Rumor Andrea, Stramponelli Michele, Todaro  
Vincenzo, Torre Carmela, Tommasi Arianna, Trillo  
Claudia, Ulmer Giovanna, Vecchiotti Sandra, Venti  
Cristella, Viviani Silvia, Zurlì Diego

Componenti regionali del comitato scientifico:  
Abruzzo e Molise: Radoccia R. (coord.) [raffaella\\_rad@yahoo.it](mailto:raffaella_rad@yahoo.it), Chietini A., Carpicella V.  
Basilicata: Pontrandolfi P. (coord.) [pontrandolfi@unibas.it](mailto:pontrandolfi@unibas.it)  
Calabria: Fallanca C. (coord.) [cfallanca@unirc.it](mailto:cfallanca@unirc.it), Teti M.A., Celani G.  
Campania: Coppola E. (coord.) [emanuela.coppola@unina.it](mailto:emanuela.coppola@unina.it)  
Emilia-Romagna: Tondelli S. (coord.) [simona.tondelli@unibo.it](mailto:simona.tondelli@unibo.it), Vecchi L., Zazzi M.  
Lazio: Giannino C. (coord.) [carmela.giannino@gmail.com](mailto:carmela.giannino@gmail.com), Contardi L., Cazzola A.  
Liguria: Lombardini G. (coord.) [g.lombard@tele2.it](mailto:g.lombard@tele2.it), Bolgiani P., Silvano S., Vergaro A.  
Lombardia: Rossi I. (coord.) [rossidel@tin.it](mailto:rossidel@tin.it), Imberti L., Campo E.  
Marche: Rosellini G. (coord.) [responsabile.utc@comune.rip.e.an.it](mailto:responsabile.utc@comune.rip.e.an.it), Piazzini M., Vitali G.  
Piemonte: Saccomani S. (coord.) [silvia.saccomani@polito.it](mailto:silvia.saccomani@polito.it)  
Puglia: Torre C. [torre@poliba.it](mailto:torre@poliba.it), Rotondo F. [f.rotondo@poliba.it](mailto:f.rotondo@poliba.it), Reina A., Caiuolo D.  
Sardegna: Zoppi C. (coord.) [zoppi@unica.it](mailto:zoppi@unica.it), Madama V  
Sicilia: Cannarozzo T. (coord.) [terecann@unipa.it](mailto:terecann@unipa.it), Gabbate G., Trombino G.  
Toscana: Rignanesi L. (coord.) [l.rignanesi@poliba.it](mailto:l.rignanesi@poliba.it), Pingitore L., Alberti F., Nespolo L.  
Umbria: Bruni A. (coord.) [a.bruni@spoletoprogetti.com](mailto:a.bruni@spoletoprogetti.com), Grignani G., Bagnetti C., Guarnello R.  
Veneto: Baiocco R. (coord.) [baiocco@iuav.it](mailto:baiocco@iuav.it), De Michele A., Vela L.

Foto in IV di copertina:  
Pietro Majfredi, *"Effetti 'canale di gronda'"*  
(Casanova (Varazze))  
L'originale è a colori

Progetto grafico: Hstudio

Info: [info@inedizioni.it](mailto:info@inedizioni.it), Maria Giatti

Foto: [www.duemmegrafica.it](http://www.duemmegrafica.it)  
Inquadratura: Roma  
Via della Saffronella 71 00163 Roma  
[www.duemmegrafica.it](http://www.duemmegrafica.it)



Associato all'unione stampa periodica italiana

Registrazione presso il Tribunale di Roma n. 122/1997  
Spedizione in abbonamento Postale Art. 2, comma  
20/b, L. 662/96 e ss.mm.ii.

Abbonamento annuale Euro 50,00  
Versamento sul c/c postale 16286007, intestato a  
INU Edizioni srl: Via Ravenna 9/b, 00161 Roma,  
o con carte di credito: CartaSI - Visa - MasterCard

## Aperture

**Leggi urbanistiche e compiti per gli urbanisti**

*Francesco Sbetti*

## Agenda

**Dieci anni di governo della Puglia**

*Angela Barbanente*

## si discute...

**Expo, una storia italiana: il giorno dopo**

*Lorenzo Pallotta*

## il Punto

**Una nuova stagione di progetti**

*Silvia Viviani*

## 10 | A che punto siamo con la pianificazione territoriale regionale e paesaggistica? (Seconda parte)

*a cura di Giuseppe De Luca*

- 12 **L'esperienza della Valle d'Aosta per la pianificazione paesaggistica**  
*Josette Mathiou*
- 14 **Pianificazione territoriale e paesaggistica in Trentino: stato dell'arte**  
*Giovanna Ulrici*
- 16 **L'inestricabile connessione tra tutela del paesaggio e pianificazione territoriale nell'Alto Adige**  
*Virna Bussadori*
- 18 **L'innesto paesaggistico nel corpus del piano territoriale regionale del Veneto**  
*Franco Alberti*
- 20 **L'adeguamento del Piano Territoriale Paesaggistico Regionale dell'Emilia-Romagna**  
*Roberto Gabrielli, Anna Mele, Gabriele Bollini*
- 22 **Storia e prospettive del Piano Territoriale dell'Emilia Romagna**  
*Claudia Dall'Olio, Graziella Guaragno*
- 24 **L'integrazione paesaggistica al Piano di indirizzo territoriale vigente della Toscana**  
*Giuseppe De Luca*
- 26 **Pianificazione paesaggistica ambientale nelle Marche**  
*Achille Bucci*
- 30 **Lazio: un impianto alla prova della riorganizzazione degli enti**  
*Lucio Contardi*
- 32 **Pianificazione paesaggistica e territoriale regionale in Molise**  
*Luciano De Bonis, Michele Porsia*
- 34 **La difficile attuazione del Piano paesaggistico regionale della Sardegna**  
*Corrado Zoppi*
- 37 **Personaggi senza regista nella scena della pianificazione regionale siciliana**  
*Giuseppe Trombino*

## 39 | Bilancio e rinnovo della Legge Urbanistica campana

*a cura di Francesco Domenico Moccia, Alessandro Sgobbo*

- 40 **Piano unico o due piani? Un dilemma da sciogliere con coerenza**  
*Francesco Domenico Moccia*
- 42 **Il Piano Territoriale Generale della Città Metropolitana**  
*Giuseppe Mazzeo*
- 45 **Il Piano Urbanistico Comunale**  
*Alessandro Sgobbo*
- 49 **Il Regolamento Urbanistico Edilizio Comunale**  
*Isidoro Fasolino*
- 52 **La Pianificazione Attuativa**  
*Giuseppe Guida*
- 54 **Atti di Programma degli Interventi**  
*Antonio Nigro, Antonia Arena, Francesco Abbamonte*
- 56 **La pianificazione intercomunale**  
*Anna Mesolella*
- 57 **Partecipazione e condivisione**  
*Maria Veronica Izzo*
- 61 **Perequazione, compensazione ed incentivazione**  
*Francesco Varone*
- 63 **Le dotazioni di spazi pubblici ed attrezzature**  
*Antonia Arena, Antonio Nigro, Marco Lauro*
- 66 **Governo del territorio e consumo di suolo**  
*Emanuela Coppola, Michele Grimaldi*
- 68 **Il SIT e la Carta Unica del Territorio 2.0**  
*Emilio Bosco*

## 70 | Pianificare le città del vino. Per un dialogo tra territorio e produzione

*a cura di Valeria Lingua*

- 72 **Trasferire le buone pratiche: il caso di Torrecuso**  
*Antonella Martino*
- 74 **Il progetto RURBANCE e i legami UrbanoRurali**  
*Vito Garramone, Luca Lodatti*
- 76 **La candidatura UNESCO nel percorso evolutivo del Paesaggio Vitivinicolo di pregio**  
*Catherine Dezio*
- 80 **Bomporto: una città del vino resiliente alle catastrofi naturali**  
*Carla Ferrari*

- 83 | **Sviluppo socio-economico e ambientale delle città del vino**  
*Roberto Formato*
- 85 | **Il Piano delle Città del Vino in prospettiva**  
*Valeria Lingua*

## 88 | **Rischio idraulico e difesa del territorio in Liguria**

*a cura di Franca Balletti, Silvia Soppa*

- 89 | **Assetto del territorio e problematiche idrogeologiche nell'area metropolitana genovese**  
*Andrea Pasetti*
- 91 | **Alluvioni a Genova. Il punto di vista di un geologo non allineato**  
*Pietro Maifredi*
- 93 | **Rischio idrogeologico e strumenti di regolazione del territorio**  
*Silvia Capurro*
- 95 | **Accordo di programma per la messa in sicurezza di rio Noli**  
*Silvia Soppa*
- 97 | **Il Contratto di fiume dell'Entella**  
*Franca Balletti, Silvia Soppa*

## 100 | **Una finestra su: Londra**

*a cura di Marco Cremaschi*

- 100 | **Oltre il parco: i giochi di Londra**  
*Matteo Basso*
- 106 | **Gli attori**  
*Matteo Basso*

## 108 | **La Biennale dello Spazio pubblico 2015**

- 108 | **Interpretare il ruolo della Biennale**  
*Mario Spada*
- 109 | **Una Biennale internazionale**  
*Pietro Garau*
- 110 | **Biennale 2015: una nuova partecipazione**  
*Domenico Cecchini*
- 111 | **Strade, percorsi e processi verso il futuro delle città**  
*Nicolò Savarese*

## 114 | **Torino Metropoli 2025. Luoghi e spazi della nuova economia**

*a cura di Carolina Giaimo*

- 114 | **Dialoghi metropolitani per il Piano strategico "Torino Metropoli 2025"**  
*Carolina Giaimo*
- 116 | **Spazi e luoghi della nuova economia per il Piano Strategico "Torino Metropoli 2025"**  
*Anna Prat*
- 119 | **Nuova pianificazione urbanistica per l'abilitazione del territorio metropolitano ad un nuovo sviluppo**  
*Carlo Alberto Barbieri*

## 127 | **Periferie: che cosa è rimasto di una stagione di rigenerazione urbana?**

*a cura di Silvia Saccomani*

- 129 | **L'edilizia residenziale pubblica da problema a risorsa**  
*Anna Delera*
- 132 | **Periferia pubblica e Centralità locali. I luoghi della rigenerazione a Roma**  
*Paola Carobbi, Lucia Fonti, Daniel Modigliani, Irene Poli, Chiara Ravagnan*
- 134 | **Torino: dalla rigenerazione urbana al problema della casa. Intervista a Giovanni Magnano**  
*Nadia Caruso*

## 136 | **Rassegna urbanistica**

- 136 | **L'attività mineraria in Italia: un'industria chiusa, una questione aperta**  
*Ottavia Aristone, Alessia di Loreto*
- 139 | **Museo all'aperto della città di Faenza. Quando l'urbanistica incrocia l'arte urbana**  
*Ennio Nonni*
- 143 | **Eataly: implicazioni territoriali e strategie localizzative**  
*Francesco Gastaldi, Federico Scala*
- 145 | **Rust belts e retaggio culturale agricolo. Il recupero dei suoli urbani nelle città industriali in crisi**  
*Marco Spada, Stefano Bigiotti*

## 147 | **Urbanistica, Società, Istituzioni**

- 147 | **Riflessioni intorno al progetto e al governo delle città**  
*Luigi Pingitore*
- 149 | **Interpretazioni e Riterritorializzazioni**  
*Alberto Ziparo*

## 152 | **Libri e altro**

*a cura di Ruben Baiocco*

## 156 | **Assurb**

*a cura di Daniele Rallo*

## 158 | **Opinioni e confronti**

**Grandi opere e piccole città**

*Marisa Fantin*

## 160 | **Indici**

CONTROPIANO

## 015

### **Cambiamo rotta**

*Federico Oliva*

P04

in quarta

**Effetto "canale di gronda"**  
**Casanova (Varazze)**

*Pietro Maifredi*

## Leggi urbanistiche e compiti per gli urbanisti

Francesco Sbetti

Il tema della legge di governo del territorio continua ad attraversare le vicende politiche e amministrative del nostro paese con alterne attenzioni e con esiti certamente controversi.

Le proposte presentate dall'ex ministro Lupi, con grande spiegamento di forze mediatiche e con la conseguente mobilitazione di tutte le tradizionali associazioni che non vogliono riformare la legge del 1942, sono, come avviene ormai da decenni, evaporate con le dimissioni del ministro rimandando a "tempi migliori" la ripresa del solito stanco dibattito.

Sul versante delle Regioni registriamo una evidente difficoltà nella redazione e nella attuazione dei nuovi strumenti urbanistici da parte dei Comuni, il bilancio, a dieci anni dall'introduzione della nuova legge urbanistica in Campania conferma come le leggi e i "piani riformati siano un nodo ancora aperto e non sufficientemente risolto" (Moccia e Sgobbo). La ridotta efficacia dei piani, l'eccessiva burocratizzazione e i tempi drammaticamente lunghi per la loro approvazione costituiscono la ragione e la giustificazione per l'introduzione in modo sistematico, fino a farla diventare una regola, della "deroga", che rappresenta il percorso di governo senza o al di fuori del piano. Complice il ridotto investimento immobiliare caratterizzato da una domanda limitata e disinteressata alle aree dismesse, ai capannoni vuoti, alle aree edificabili e gravato da ampie quote di invenduto e di proposte immobiliari irrealizzabili. Siamo in presenza cioè di una offerta che nessuna domanda sembra in grado di assorbire.

Gli esiti della pianificazione territoriale e paesaggistica, sintetizzato nella rassegna curata da De Luca, dopo tre lustri si conclude con un "cacofonico eclettismo" come se "il Paese fosse un federalismo dove ognuno si sta ritagliando un proprio ed autonomo percorso".

In questo quadro si deve evidenziare l'insostenibilità di una continua erosione di risorse ambientali fondamentali, comprese quelle non riproducibili come il suolo la cui trasformazione non appare più plausibile. Secondo i dati del Rapporto ISPRA 2015 il consumo di suolo in Italia continua a crescere, "mediamente 55 ettari al giorno, con una velocità compresa tra i 6 e i 7 metri quadrati di territorio che, nell'ultimo periodo, sono stati irreversibilmente persi ogni secondo". Tali dinamiche non sono giustificate da aumenti di popolazione e di attività economiche. I dati mostrano la gravità della progressiva erosione della risorsa suolo a fini edificatori e infrastrutturali con pesanti ripercussioni sul paesaggio e sull'ambiente. Sono cambiamenti praticamente irreversibili che

incidono sulle funzioni del suolo e riguardano spesso terreni fertili. Il consumo di suolo e le sue conseguenze evidenziano l'esigenza di avviare politiche strutturali per affrontare i problemi che derivano dalle condizioni di rischio idrogeologico che interessano una parte consistente del territorio italiano e che impongono, non solo nel caso ligure Curato da Balletti e Soppa, "di esplorare forme di piano, progetto e gestione innovativi" facendo un salto culturale che permetta di "abbandonare da un lato la concezione incentrata sul rincorrere le emergenze e dall'altro l'illusorio obiettivo della 'messa in sicurezza' passando ad una politica attiva di convivere con il rischio".

Alla fragilità del territorio si affiancano i nodi da sempre in attesa di soluzione: le periferie, tornate sui media perché teatro di conflitti, occupazioni di case, scontri interetnici; il disagio sociale; la domanda insoddisfatta di bisogni che crescono nella "città dei poveri". Le recenti situazioni di conflitto hanno caratteristiche nuove rispetto la storia dei conflitti urbani in Italia sono infatti quasi sempre segnati dall'intreccio tra crisi economica e convivenze interetniche. Le domande che si pongono le città sono quelle avanzate da Silvia Saccomani: "Quali sono le nuove e prevalenti caratteristiche dei conflitti che si generano nelle periferie urbane? Quali sono i temi al centro di questi conflitti? Capire (...) quali sono i fattori prevalenti in gioco è una condizione per definire strategie ed azioni di contrasto a processi di esclusione sociale, come parte di nuove politiche urbane, senza cadere in eccessive semplificazioni".

La legge per il governo del territorio, il riordino amministrativo (comuni, province e città metropolitane) e risorse aggiuntive per case e trasporto pubblico sono gli strumenti che abbiamo di volta in volta rivendicato e individuato come possibili percorsi e soluzioni. E certamente, come sostiene la Presidente Silvia Viviani, siamo ancora convinti che "semplicità, rigore e attualità" contenuti nella proposta di "riforma mancata" dell'INU possano consentire un percorso razionale e riformista, ma certamente a fianco di una attenta critica e analisi dell'esperienza condotta in questi ultimi venti anni dalle Regioni che hanno riformato (chi più chi meno) il proprio apparato legislativo, indispensabile per comprenderne i limiti, dobbiamo costruire un percorso di proposte, anche normative, amministrative e di progetti, che possano misurarsi con il nuovo quadro di risorse pubbliche limitate; con un possibile rapporto pubblico/privato che non può più trovare sostegno nella remunerazione della rendita immobiliare e neppure nella

“vendita di territorio” per finanziare le opere; con la necessità di ridefinire cosa significa interesse pubblico nel processo di piano e come uscire dal binomio urbanistica/malaffare per ritrovare le ragioni del buon governo.

La certezza normativa, possibile con una legge di principi del governo del territorio che superi l'attuale babele urbanistica

regionale, accompagnata da una norma che fermi il consumo di suolo e incentivi fiscalmente i processi di rigenerazione urbana, sono le premesse per aprire “Una nuova stagione di progetti”, come la chiama Silvia Viviani, incentrata sulla difesa del suolo e sul welfare urbano dando così alle città e ai Sindaci nuovi strumenti per affrontare i bisogni e gestire i conflitti.

015

CONTRIBUO

## Cambiamo rotta

Federico Oliva

L'anticipato congedo del ministro Lupi sembra aver allontanato, ancora una volta, la prospettiva della riforma urbanistica (leggasi “norme generali sul governo del territorio”). Ciò è, insieme, un male e un bene: un male perché, con qualche modifica (anche non di poco conto) la proposta di legge elaborata dal suo Ministero poteva diventare accettabile; un bene perché non sarebbe stata risolutiva per garantire un vero governo del territorio, adatto alle necessità attuali e al nuovo scenario che la crisi ha ineluttabilmente disegnato. Infatti, anche se emendata e integrata, la proposta di legge non si discosterebbe molto dall'approccio della riforma fin qui sperimentata dalle Regioni, pur gravemente condizionato dall'assenza della legge “quadro nazionale”, mentre negli ultimi anni segnati dalla crisi e dall'insensata produzione edilizia sono completamente cambiate (e definitivamente) le condizioni delle trasformazioni territoriali e con esse anche le motivazioni principali che inducevano le amministrazioni locali a occuparsi di urbanistica. In particolare, da quando la crisi ha spazzato via il contenuto immobiliare dei piani, l'attività di pianificazione si è drasticamente ridotta a qualche variante di sopravvivenza e la sua funzione centrale non è più reclamata dai protagonisti dello scenario urbano, né dal regime immobiliare sempre alla ricerca di nuove quote di rendita da rastrellare, né dalle amministrazioni che avevano trovato nella “moneta urbanistica” una cospicua fonte di finanziamento, né dalla stessa opinione pubblica che in fondo ha sempre considerato l'attività edilizia come l'esito principale dei piani.

Se non vogliamo perdere altro tempo, meglio quindi pensare ad una proposta completamente nuova, a nuove “norme generali per il governo del territorio”, che, limitando le fantasie regionali, definisca un'unica forma strutturale (non conformativa) per il piano generale, essenziale e selettiva delle poche trasformazioni utili e necessarie, che superi la dimensione municipale del piano, ma che al contempo consenta alle diverse municipalità di gestire l'esistente con un efficace strumento operativo. Una proposta che imponga in modo esplicito due strategie territoriali fondamentali e complementari, quella del “consumo di suolo zero” e quella della rigenerazione urbana come unica condizione delle trasformazioni urbanistiche. Una proposta che garantisca, con una nuova fiscalità urbanistica relativa anche alla rendita, le risorse necessarie in generale per l'attuazione dei piani e per la “città pubblica” in particolare. Una proposta che renda non eludibili le condizioni di sicurezza del territorio, privilegiando, rispetto alle scelte politiche, le responsabilità tecniche di prevenzione di ogni rischio, da quello idrogeologico a quello sismico e a quello indotto dai cambiamenti climatici. Una proposta che consolidi giuridicamente i nuovi strumenti sperimentati in questi ultimi vent'anni, troppo spesso impropriamente affidati a norme regionali: perequazione, compensazione, normativa dei “diritti edificatori”, che risolva in modo definitivo la questione delle “previsioni residue”. Una proposta sobria e comprensibile, senza inutili apparati descrittivi e controproducenti orpelli giuridici, come deve essere una norma che vuol essere davvero efficace.

# Agenda

## Dieci anni di governo della Puglia. Un bilancio

Angela Barbanente

### Non tecnica ma politica

Il territorio è un bene comune che se tutelato, curato e messo in valore, può aprire inesplorate possibilità per lo sviluppo regionale, oltre che migliorare la qualità dell'ambiente di vita delle popolazioni pugliesi. E le politiche di governo del territorio, se indirizzate verso obiettivi di interesse pubblico e opportunamente rinnovate nei contenuti e negli strumenti, possono aiutare a fornire risposte adeguate alle domande sociali di alloggi a costi accessibili, di spazi pubblici di qualità, di verde e servizi, di mobilità sicura e confortevole, di fruizione del patrimonio culturale e ambientale.

Queste idee hanno guidato il nostro impegno amministrativo nei cinque anni del primo mandato, dal 2005 al 2010, con delega all'assetto del territorio e delle politiche abitative, cui si sono aggiunti i beni culturali e le aree protette dal 2010 e l'incarico di vicepresidente dal marzo 2013.

E' bene innanzi tutto chiarire che i risultati conseguiti non si devono a una "professionista prestata alla politica". I miei dieci anni nella giunta Vendola si fondano su una profonda condivisione politica. Sono stata coinvolta quale assessora esterna non per le mie competenze tecniche, secondo una visione che ritiene che per garantire governabilità nella turbolenta situazione italiana occorra indossare i panni del tecnocrate o, peggio, affidarsi a un efficientismo manageriale capace superare le difficoltà decisionali della politica. Al contrario, sono stata chiamata per cercare di restituire centralità politica al governo del territorio in una regione nella quale si era affermata un'ideologia della deregulation che aveva non solo tradito le promesse di soluzione dei problemi economici e sociali aggravando disuguaglianze e disagi, ma anche arrecato danni all'ambiente e al territorio.

E mi preme anche chiarire che i risultati non sono certo da attribuire solo a noi. Nella nostra attività di governo non siamo stati soli. Oltre ad avere il supporto di strutture tecniche che non si sono sottratte alle sfide del cambiamento impresso alla azione amministrativa, abbiamo stabilito relazioni e ricercato costante confronto e dialogo con gli enti locali e i tanti altri enti con competenze incidenti sul territorio, i rappresentanti del partenariato socio-economico, l'associazionismo, il mondo delle professioni e delle imprese, e la più vasta società. Dall'ascolto di tante voci un tempo silenti o inascoltate siamo stati certamente orientati, sollecitati e agevolati, sia nella fase di programmazione sia in quella attuativa.

L'aver adottato un simile stile di governo non deriva solo da sensibilità o percorsi di ricerca personali, ma soprattutto da un programma politico il cui incipit, nelle dichiarazioni del presidente della giunta al consiglio regionale nel giugno 2005, così recita "abbiamo l'ambizione

di accogliere e tradurre, ben dentro le geometrie pesanti della politica e del governo, il senso di quella inaudita domanda di partecipazione democratica ... [che chiede] ... di essere il vettore di un nuovo "senso civico" che può fare della politica non l'esercizio di un mestiere freddo e separato, ma l'arte di intrecciare la propria vita a quella degli altri, sforzandosi di cooperare per condividere le scelte fondamentali che riguardano il governo del territorio e la qualità della vita." Solo in tal modo un'amministrazione regionale può immaginare di promuovere "un nuovo ciclo di sviluppo attraverso la valorizzazione delle risorse materiali e immateriali, costituite da donne, uomini, giovani, e dai beni ambientali e culturali del territorio".

### Discontinuità

Al momento del nostro insediamento, in Puglia si era ben lontani da tali prospettive programmatiche. L'amministrazione regionale era caratterizzata da una forte resistenza al cambiamento, da una visione tecnico-politica centralistica e da un'urbanistica basata su regole e procedure vecchie e astratte. Mancavano conoscenze e scenari condivisi di tutela e sviluppo del territorio regionale, quadri di assetto generale ad ampia scala, qualsivoglia strategia di qualificazione delle risorse sociali, culturali e ambientali. In questo contesto privo di visioni condivise di conoscenza e azione, inesorabilmente la politica si riduce a un esercizio del potere discrezionale e dipendente da contingenze locali e occasioni estemporanee. E l'urbanistica a un'attività burocratica e tecnicistica, senza anima e incomprensibile per i non esperti, distante dalle domande e sensibilità sociali e culturali, percepita, anche per la sua esasperante lentezza, come ostacolo piuttosto che come contributo alla realizzazione di futuri assetti territoriali desiderabili per le società insediate.

In netta discontinuità rispetto al passato, la principale innovazione introdotta nel governo del territorio dalla giunta Vendola è consistita proprio nella interpretazione del territorio quale bene collettivo prodotto nei tempi lunghi della storia, intreccio di natura e cultura, risorse materiali e immateriali, compresa la sfera sociale e culturale e la capacità dei soggetti di attivarsi e organizzarsi per promuovere uno sviluppo diverso, sostenibile e durevole, fondato proprio sulla valorizzazione del patrimonio territoriale. Non fu solo contingente l'aggiunta, nel 2010, della delega ai beni culturali e alle aree protette all'iniziale delega all'assetto del territorio. Essa rispondeva anche alla volontà politica di rafforzare il perseguimento di questo disegno programmatico.

Strettamente integrato a questa visione è il ri-orientamento delle pratiche di trasformazione del territorio dall'espansione alla riqualificazione urbana, dalla quantità alla qualità, dal calcolo di

fabbisogni astratti alla risposta a concreti bisogni sociali di alloggi, servizi e spazi di socialità, dal recupero di singoli beni culturali alla valorizzazione integrata del patrimonio culturale e ambientale per offrire servizi alla società locale e innalzare l'attrattività dei luoghi. In questa prospettiva, il governo del territorio non può essere appannaggio di ristrette coalizioni di interessi, ma deve aprirsi alla partecipazione sociale e al dialogo istituzionale. E si deve proprio ai tanti enti e soggetti che hanno voluto raccogliere la sfida dell'innovazione di orizzonti culturali e strumenti operativi, quella 'umanizzazione' del governo del territorio in Puglia che tanti riconoscono quale cifra distintiva dell'esperienza amministrativa che si è appena conclusa.

## Risultati

I risultati conseguiti da un'amministrazione devono essere leggibili dagli atti. L'elenco che segue comprende i più significativi atti legislativi, programmatici e organizzativi che abbiamo approvato e messo in opera per restituire al paesaggio il valore di patrimonio collettivo e di fondamento di uno sviluppo durevole e sostenibile, per riqualificare parti di città e territori, garantire il diritto alla casa, colmare carenze di spazi pubblici, verde e servizi e di luoghi di aggregazione e socializzazione nei quartieri afflitti da degrado e disagio, cercando così di porre rimedio ad alcuni danni sociali e ambientali provocati dall'urbanistica del passato. E ci è anche

riconosciuto di essere riusciti nel difficile compito di recuperare i ritardi accumulati dall'urbanistica ereditata e di imprimere una decisa accelerazione ai procedimenti. Questo è stato fatto non in nome di un efficientismo insulso, ma per garantire il diritto dei cittadini ad avere risposte adeguate e tempestive. Così come la semplificazione dei procedimenti non è stata realizzata prevedendo scorciatoie o sopprimendo regole, ma realizzando strumenti informativi e percorsi formativi, interpretando la semplificazione quale condizione per rendere più agevoli e trasparenti valutazioni tecniche e decisioni politiche.

La presidenza di Vendola è stata la più inedita e la più stabile della storia della Regione. La Puglia oggi è diversa. E' più consapevole dei guasti di un modello di sviluppo che ha depredata ingenti patrimoni collettivi di natura, cultura, paesaggio. Fra mille difficoltà, ha attuato un modello diverso, fondato sulla conservazione e valorizzazione di quei patrimoni per accrescere il benessere collettivo piuttosto che distruggerlo in nome di una illusoria crescita economica di breve termine. Si è diffusa la fiducia nella possibilità di conseguire risultati positivi in tanti campi. E questo è importante per una regione del Sud. L'auspicio non è che ciò che si è realizzato resti immutato, ma che prosegua una stagione politica fondata sul confronto aperto, anche aspro, di visioni, idee e progetti, e che non si ritorni a quella del compromesso occulto tra gli interessi.

## L'innovazione legislativa

Norme urbanistiche finalizzate ad aumentare l'offerta di edilizia residenziale sociale (lr 12/2008)  
Norme per l'abitare sostenibile (lr 13/2008)  
Misure a sostegno della qualità delle opere di architettura e di trasformazione del territorio (lr 14/2008)  
Norme per la rigenerazione urbana (lr 21/2008)  
Norme per la pianificazione paesaggistica (lr 20/2009)  
Istituzione degli ecomusei della Puglia (lr 15/2011)  
Norme in materia di funzioni regionali di prevenzione e repressione dell'abusivismo edilizio (lr 15/2012)  
Disposizioni in materia di beni culturali (lr 17/2013)  
Nuova disciplina per l'assegnazione e la determinazione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (lr 10/2014)  
Riordino delle funzioni amministrative in materia di edilizia residenziale pubblica e sociale e riforma degli enti regionali operanti nel settore (lr 22/2014).  
Valorizzazione del patrimonio di archeologia industriale (lr 1/2015)  
Norme per la conoscenza, la valorizzazione e il recupero dei trabucchi (lr 1/2015)

## Nuovi piani e regolamenti

Piano paesaggistico territoriale regionale - Pptr (marzo 2015)  
Documento Regionale di Assetto Generale

- Indirizzi, criteri e orientamenti per la formazione, il dimensionamento e il contenuto dei Piani Urbanistici Generali (2007)
- Criteri per la formazione e la localizzazione dei Piani Urbanistici Esecutivi (2009)
- Schema dei servizi infrastrutturali di interesse generale (2009)
- Indirizzi, criteri e orientamenti per la formazione, il dimensionamento e il contenuto dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (2010)

Sistema di valutazione della sostenibilità dell'abitare - Protocollo Itaca Puglia per gli insediamenti residenziali e turistici (2009-2011-2013-2014)  
Riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive (2007-2011)

## Strumenti per la condivisione di conoscenza

Sistema Informativo Territoriale per la fruizione di dati, informazioni, piani, documenti  
Carta Idrogeomorfologica condivisa con l'Autorità di Bacino  
Carta dei Beni Culturali coordinata con il MiBACT  
Gestione telematica delle autorizzazioni paesaggistiche e modulistica unificata adeguata al Pptr (2015)  
Modulistica unificata per il rilascio dei titoli edilizi (2013), aggiornata dopo l'entrata in vigore della 114/2014 e del Pptr  
Sostegno agli enti locali per la redazione e la informatizzazione degli strumenti di pianificazione  
Costituzione dei poli bibliotecari SBN, catalogazione condivisa e partecipata di oltre 200 biblioteche e creazione della biblioteca digitale pugliese

## Programmi di riqualificazione territoriale e inclusione sociale

122 programmi integrati di riqualificazione delle periferie  
120 programmi di rigenerazione urbana e territoriale, che comprendono 225 interventi di riqualificazione dei centri storici e 206 delle periferie, 18 di waterfront, 44 di siti dismessi  
327 interventi di conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale  
Oltre la metà dei 50.000 alloggi degli ex Iacp interessati da interventi di recupero e manutenzione  
68 interventi per dotare di urbanizzazioni i quartieri di edilizia residenziale pubblica  
Valorizzazione e riqualificazione integrata dei paesaggi costieri, rete ecologica, valorizzazione dei paesaggi rurali, in attuazione del nuovo Pptr  
18 Sistemi Ambientali e Culturali (SAC) attuati da partenariati territoriali per la valorizzazione integrata dei beni, 9 ecomusei di interesse regionale istituiti, 132 musei riqualificati

## Expo, una storia italiana: il giorno dopo

Lorenzo Pallotta

Expo 2015 si è aperto! Già questa sarebbe una notizia di per sé. Dopo anni di polemiche, di lavori, di momenti alti e bassi, di cronaca giudiziaria, di politica di basso e alto livello, di appalti e di pessimismo italiano, alla fine ce l'abbiamo fatta. Dal giorno dopo l'apertura, l'Expo è "una festa di popoli, di culture, di cibo". Questo lo slogan più vicino a tutti i visitatori comuni che ridimensiona l'aulico e difficilmente declinabile messaggio "Feeding the planet Energy for life" (Nutrire il pianeta - Energia per la vita) con il quale si è vinta la candidatura e si è registrato il Masterplan presso il BIE, ma sul quale era davvero difficile poter pensare di attirare molti milioni di visitatori soprattutto milanesi e lombardi e lasciare loro molto più che un seme educativo.

In fondo, Expo è quello che oggi si può apprezzare dall'esperienza di visita al sito: una sequenza di architetture più o meno qualitative, di allestimenti più o meno riusciti, di tanti visitatori indotti a provare e a gustare esperienze differenti e un po' insolite. È dichiaratamente onesto nel configurarsi come un parco di intrattenimento e insieme un'attrazione commerciale con tanti protagonisti delle eccellenze italiane e internazionali; certamente non ha mai avuto la pretesa di essere uno spazio esclusivamente didattico/educativo. Altro è constatare oggi, come troppe energie, attenzioni e polemiche siano state concentrate sull'*hardware* e molto poco sul *software* dell'Expo, ovvero come spesso la cronaca abbia sovrastato un vero dibattito culturale sui contenuti di una esposizione intorno a temi così strategici per il futuro, che stimolasse la scarsa capacità di programmazione di un serio e interessante palinsesto di eventi, nonché di un creativo e attrattivo modello espositivo che declinasse il tema, sia da parte dell'organizzazione, sia da parte dei paesi espositori. Nella realtà, diversi Paesi hanno solo sfiorato il tema, altri l'hanno ignorato, pochi hanno centrato l'obiettivo di coerenza, coniugando attrattività e messaggio in una vera esperienza di *edutainment*. Problema di mancanza di tempo, certo; di tempi sprecati all'inizio dell'avventura, di persone inadeguate in luoghi chiave o di decisioni progettuali sbagliate e processi decisionali mal gestiti, degli stop and go delle pagine nere della cronaca giudiziaria, degli appalti e della burocrazia; ma, anche, della poca partecipazione alla sfida dell'Expo, della solitudine dei numeri primi. Un evento che avrebbe dovuto trascinare la città, i territori, la regione, il paese, mobilitando le migliori forze politiche e le migliori professionalità, che avrebbe dovuto unire molti (cittadini, professionisti, istituzioni), nell'urgenza si è chiuso in sé stesso, avversato e mal digerito dai suoi stessi promotori, ma anche dallo scetticismo e pessimismo dei più: una storia italiana e appunto degli italiani.

Così, con lo stesso solipsismo, l'Expo milanese si è presentato all'appuntamento del primo Maggio, quasi a sorpresa, dimostrando di potercela anche fare, con un profilo interessante ed esperienziale inatteso. Si è rivelato un nuovo brano di città, piacevole e curato, completo di verde, di qualità compositive e scorci paesaggistici interessanti, con manufatti unici e curati che si affacciano su un chiassoso e festoso corridoio tendato, pieno di curiosi e affaticati camminatori. Un esteso (100 ettari) e complesso pezzo di città organizzato sull'asse centrale del decumano dove ogni paese ospite si presenta grazie a una generale equità rappresentativa, avendo a disposizione la medesima condizione di affaccio.

La struttura dell'area fondata su "il cardo e il decumano" funziona, regge all'impatto dei visitatori ed è funzionale all'operatività di mezzi e forniture; è un grande telaio operativo che lavora sull'anello perimetrale viabilistico di servizio, lasciando il centro dell'area libero per le percorrenze pedonali. L'asse centrale duro e vuoto è molto adatto all'affollamento ma si presta meno a una gradevole esperienza di visita che dovrebbe essere garantito dall'anello lungo il canale perimetrale d'acqua e i suoi percorsi verdi, che, però, rimangono deserti e poco sfruttati.

Alcuni lavori interni saranno conclusi e certamente alcune carenze organizzative si saneranno nelle prossime settimane e potranno permettere una maggior inclusività delle visite (raggiungibilità del sito, trasporti alternativi per anziani e categorie deboli, mobilità sul perimetro e interna, ciclabilità, segnalazione e orientamento alla visita), e anche questo fa parte della natura italiana di Expo dove tutto è sempre quasi pronto, ma mai davvero completamente finito.

La vera sfida ora non è nell'evento in sé, che ha già onorato alcune scadenze e aspettative pur disattendendone altre, ma in cosa l'evento lascerà o permetterà di creare per Milano e per la Lombardia o per l'intera Nazione dal giorno dopo la chiusura. Dopo il bando andato deserto per alienare l'area a sviluppatori privati, si aprono nuovi scenari con un doveroso e sfidante protagonismo delle amministrazioni pubbliche coinvolte, nel proporre uno scenario di investimenti e di funzioni innovative legate alla ricerca e allo sviluppo, alla produzione e alle tecnologie. Il nodo fondamentale è la valorizzazione della *legacy* materiale e in qualche modo immateriale dell'evento, preservando e valorizzando l'imponente infrastrutturazione realizzata e mettendola in valore per l'insediamento di nuove attività; realizzando quel parco pluri-tematico già prefigurato dagli strumenti urbanistici, ma ancora tutto da creare e promuovere nell'agenda politica odierna, ancora impegnata nelle fasi d'avvio dell'Evento.

Nell'attesa della definizione del destino finale dell'area quali strategie possono essere attuate per non rischiare di "spegnerla" e di perderla definitivamente? E' fondamentale, ora più che mai, impostare una rapida pianificazione di interventi che permettano di ri-attivare l'area subito dopo la chiusura del grande evento, garantendo continuità d'uso e gestione temporanea di aree e manufatti anche dopo il 2015 costruendo un nuovo progetto che coniughi le fasi di smantellamento alle fasi di riapertura. Uno scenario di breve-medio periodo per la messa in valore dell'area che permetta una gestione adeguata e una progressiva valorizzazione delle infrastrutture e delle attività presenti, innestando alcuni nuovi programmi funzionali che consentirebbero di mantenere un continuo interesse e un costante flusso di attenzione e di attività sull'area. Senza lasciare che il progetto per il *post Expo* rischi di essere avviato con una lunga cantierizzazione che potrebbe sottrarre per anni dalla vita urbana un ambito così esteso e nevralgico per le relazioni dei territori del Nord Ovest metropolitano.

### 1. La riforma mancata

La rilettura dei principi per la nuova legge urbanistica, definiti dall'Inu nel 1995, ne evidenzia semplicità, rigore, attualità:

- integrazione degli aspetti ambientali nella pianificazione, alla quale collegare cooperazione inter-istituzionale, multidisciplinarietà dei contenuti dei piani, verifica della coerenza delle scelte, monitoraggio degli effetti delle decisioni;
- utilizzo dei metodi perequativi e compensativi per una politica fondiaria concretamente favorevole agli interessi generali;
- sdoppiamento del piano comunale in una componente strutturale e una operativa, per una processualità coerente con la sostenibilità delle prospettive di sviluppo, a sostegno del contenimento della rendita fondiaria, ancorando la prescrittività delle scelte di piano alla fase del concreto emergere delle condizioni alla trasformazione urbanistica e introducendo un limite temporale alle previsioni.

Vi si deve aggiungere l'analisi degli effetti negativi o non auspicati: il progressivo dominio degli apparati normativi sul progetto, l'arroccamento procedurale difensivo, la proliferazione dei centri decisionali, l'appiattimento del piano sulla mera declinazione dei contenuti di legge, il permanere del Prg in tutti gli strumenti riformati. A nulla è valsa la non cogenza dei piani strutturali stabilita dalle leggi regionali, peraltro negata dall'imposizione fiscale sulle previsioni contenute in tali strumenti. Si deve anche rilevare scarsa attenzione politica rispetto all'interpretazione delle trasformazioni territoriali, ritenute sempre più, come i piani, questione dei tecnici. Infine, è bene richiamare quanto si è fatto laddove la sperimentazione ha avuto maggior successo rispetto alle inerzie. Quando la formazione di piani ha saputo utilizzare al meglio l'innovazione culturale, si è segnata discontinuità con il vecchio modello regolatore e vi è stata l'occasione per investimenti e produzione di risorse: conoscenza, multidisciplinarietà, partecipazione democratica, contenimento della dispersione urbana, coordinamento fra municipalità, integrazione fra le politiche.

Intanto, mutavano le relazioni fra le strutture insediative e le cittadinanze. In uno scenario sempre più frammentato per la distanza tra attività umane e luoghi, la popolazione nei diversi ambienti urbani è emersa quale fattore propulsivo del cambiamento. I confini amministrativi sono diventati ostacolo al miglioramento delle condizioni territoriali e urbane. Le città si sono rivelate forti e fragili a un tempo: esposte ai cambiamenti climatici, travolte dal boom immobilista degli anni Duemila e dall'impovertimento sociale ed economico, restano i luoghi migliori per organizzare la convivenza.

## 2. Progetto Paese

Possiamo ritenere stabili le convinzioni circa il nuovo *welfare* urbano, la chiusura in chiave ecologica dei cicli di uso e riproduzione delle risorse, l'inclusione delle pratiche partecipative nella formazione delle scelte relative agli assetti del territorio e agli usi degli immobili, l'utilizzo della fiscalità per l'effettività delle politiche territoriali, l'indifferenza delle posizioni proprietarie, la definizione dei diritti edificatori mai estranei o esterni al piano. Si apre una fertile stagione, a partire da tali convinzioni, centrata sul progetto urbanistico.

Pratiche e processi di governo del territorio dovrebbero assumere connotati di programmazione e di progetto, aperti, comprensibili, accessibili, orientati alla soluzione dei problemi. Le ricadute riguardano tutti gli attori, non ultimi – ovviamente – i pianificatori. Gli impatti attesi sono maggiore efficacia cognitiva (dai quadri conoscitivi alla conoscenza condivisa), investimento nella consapevolezza degli effetti (dal piano che prevede cosa, al piano che discute in merito al se e orienta verso il come) e nel progetto di città per rinnovare bellezza e funzionalità degli ambienti urbani.

Si possono indicare alcune direzioni di cambiamento:

- trasformare il piano, da groviglio procedurale a racconto consapevole e scenario prospettabile, per valutare e scegliere progetti nei quali i valori sociali e ambientali assumano un portato economico non riducibile a parametri finanziari;
- differenziare la piattaforma della pianificazione strutturale, territoriale e strategica, di area vasta (Città metropolitane, Unioni dei Comuni, Province) dal piano operativo comunale, centrato sulla rigenerazione urbana sostenuta da risorse disponibili e spendibili, per produrre valore pubblico;
- incrementare la produzione di progetti urbanistici, per spazi della collettività, connessioni urbane, ambienti vivibili, riconoscibili nelle relazioni fisiche e nelle percezioni indotte;
- considerare unitariamente piano e gestione ai fini della fattibilità e della convenienza, in una leale collaborazione fra soggetti pubblici e privati;
- interpretare in chiave di infrastrutture complesse i patrimoni territoriali da curare e riprodurre: città storiche, forme urbane recenti, paesaggi, sistemi naturalistici, reti ambientali e per la mobilità di persone, cose e dati; un ricco e articolato insieme che concorre al più vasto equilibrio delle condizioni di vita, che non conosce confini amministrativi né perimetri di zone, ma che ha bisogno di delimitazioni per la gestione e l'esercizio di responsabilità;

- declinare ulteriori e nuovi standard, diritti inderogabili in tutto il Paese, intrinseci ai luoghi e nel contempo produttori di luoghi;
- riformare politiche e attori pubblici dell'abitare sociale;
- rovesciare lo schema che preordina l'organizzazione del governo del territorio, dalla settorialità all'aggregazione intorno a progetti, per l'efficienza della filiera pubblica;
- coordinare codici di comportamento essenziali (apparati legislativi), certa attribuzione di compiti (assetto istituzionale), individuazione di ambiti territoriali ottimali per l'erogazione di servizi (geografia amministrativa), efficacia degli strumenti (riforma urbanistica), misure incentivanti (fiscalità);
- investire nelle tecnologie a sostegno della nuova pianificazione: processi decisionali, informazione pubblica, trasferimento e scambio di conoscenza, sviluppo e integrazione delle politiche, rappresentazione, soddisfacimento di esigenze redazionali, interpretazione degli stati di fatto e di progetto, controllo della coerenza, regolazione e trasparenza, aggiornamento e riproducibilità, trasmissibilità e comunicazione.

# 10

a cura di Giuseppe De Luca

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

“Tre lustri non sembrano bastati per produrre innovazioni significative nelle pratiche regionali”. Con questa frase abbiamo chiuso la prima parte del servizio sugli esiti della pianificazione territoriale e paesaggistica regionale, quando abbiamo trattato i casi delle regioni Liguria, Lombardia, Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Umbria, Abruzzo, Campania, Calabria, Basilicata, e Puglia. Con questa frase iniziamo la seconda parte, dove vengono presentati i casi dell'Alto Adige, Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Molise, Sardegna, Sicilia, Toscana, Trentino, Valle d'Aosta, e Veneto.

Più che una occasione mancata, come spesso si interpretano le pratiche di pianificazione in Italia quando, alla attesa dell'inizio, non corrispondono esiti di rilievo, è in parte una grande debolezza della pianificazione regionale in Italia, e la *deblache* della co-pianificazione per quella paesaggistica. Solo due Regioni, la Puglia e la Toscana – non senza polemiche, critiche e distinguo – hanno concluso il complesso e defaticante iter della pianificazione paesaggistica, approvando i relativi strumenti ordinatori fino a giungere alla co-pianificazione con il Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo. Ma con un differente “modello”: la prima ha puntato ad un piano paesaggistico a valenza territoriale, connotato da una robusta progettualità inserita in una *vision* strategica di lungo periodo; la seconda, al contrario, ha scelto la strada dell'integrazione paesaggistica al piano regionale vigente, definendo indirizzi, direttive e regole.

A 10 anni dall'emanazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004, solo due Regioni ordinarie hanno chiuso il percorso. Di quelle speciali solo l'Alto Adige e la Val d'Aosta hanno prestato attenzione ai fatti e ai temi del paesaggio, innervando di questo le politiche territoriali.

Che dire? Che i temi paesaggistici non fanno parte della cultura italiana? Troppo semplice una siffatta risposta. Probabilmente bisogna cominciare a reinterrogarsi nuovamente sul connubio tra pianificazione paesaggistica e pianificazione territoriale, magari cominciando a rileggere gli atti del IV° Congresso dell'Inu del 1952, dedicato proprio alla pianificazione regionale e quelli del VII° Congresso dell'Inu del 1958, dedicato al bilancio della pianificazione territoriale e paesaggistica (come si diceva allora). Le domande poste allora sono maledettamente attuali ed emergono con forza dalla comparazione dei casi regionali fatta in questo doppio servizio di UI. Focus del servizio, infatti, sono le pratiche di pianificazione territoriale regionale effettivamente attivate in Italia negli ultimi quindici anni.

Il risultato è strabiliante: un cacofonico eclettismo sembra emergere dalle pratiche. Come se il Paese non avesse una legge cornice nazionale entro la quale si debbano inscrivere la natura e la forma della pianificazione territoriale regionale, o meglio come se il Paese fosse una “federazione di stati-regione” dove ognuno si sia ritagliato un proprio ed autonomo percorso. Dunque non un modello nazionale e nemmeno “modelli regionali”, quanto un eclettico “misto” caratterizzato, e via via appellato come strategico, strutturale, di indirizzo, e qualche volta anche regolativo. Una sorta di *pot pourri a la carte*, difficile anche da confrontare insieme.

I piani regionali hanno così una valenza mista, che deriva da processi di formazione non sempre chiaramente definiti nei loro percorsi, quanto influenzati dalle arene regionali e dalla “tensione” politica che intorno ad essi ha preso corpo: alcuni presentano forme interessanti di cooperazione istituzionale, altri

di partecipazione e inclusione degli interessi, qualcuno viene costruito intorno ad una visione progettuale che tende anche a travalicare i confini regionali, per avere una proiezione di uno spazio europeo, almeno come desiderio di intercettare alcuni canali finanziari legati alle grandi infrastrutture di trasporto. Ma andiamo, succintamente, per ordine. Sul rapporto pianificazione territoriale regionale/pianificazione paesaggistica emergono tre scenari:

1. il piano paesaggistico è uno strumento differente e separato rispetto al piano territoriale (Liguria, Marche, Abruzzo, Umbria, Molise, Lazio, Friuli Venezia Giulia, Sardegna), e i due piani sono stati oggetto di processi di elaborazione distinti;
2. pur essendo previsto un piano paesaggistico autonomo rispetto al piano territoriale, i processi di elaborazione dei due strumenti sono concomitanti e/o il piano territoriale cerca una stretta interrelazione con

3. quello paesaggistico (Emilia Romagna, Puglia, Piemonte, Lombardia, Basilicata);
- il piano paesaggistico integra quello territoriale (Valle d'Aosta, Provincia di Trento, Provincia di Bolzano, Veneto, Toscana, Campania e Calabria) diventando parte integrante dello strumento di pianificazione regionale, che assume il carattere di piano territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici, ai sensi dell'art. 135 del Codice.

## Stato della pianificazione territoriale e paesaggistica regionale in Italia al 2015

### Abruzzo

Il Piano Paesaggistico Regionale (Ppr) è autonomo rispetto al Quadro di riferimento regionale  
Siglata intesa con MiBACT (art. 143 Codice) il 26.2.2009

### Basilicata

Il Piano Territoriale Paesaggistico Regionale (Ptr), integra il Quadro strutturale regionale (QSR) e la Carta regionale dei suoli (Crs), è in via di redazione  
Siglata intesa con MiBACT (art. 143 Codice) il 14.9.2011

### Campania

Il Piano territoriale regionale (Ptr) ha valenza paesaggistica (Ptr/p). È stato approvato con Lr n. 13 del 13.10.2008. In fase di revisione per la parte paesaggistica  
Siglata intesa e disciplinare attuativo con MiBACT (art. 143 Codice) il 6.12.2010 e (art. 156) il 27.12.2006

### Friuli Venezia-Giulia

Il Piano di governo del territorio (Pgt), approvato con DP della Regione n. 84/Pres 16.4.2013, non è ancora entrato in vigore; mentre il Piano paesaggistico regionale (Ppr) è in corso di redazione  
Siglata intesa con MiBACT (art. 143 Codice) il 22.12.2006 e disciplinare attuativo l'12.11.2013

### Liguria

Il nuovo Piano territoriale di coordinamento paesistico (Ptcp) è in via di formazione, così come il Piano territoriale regionale (Ptr)  
Nessuna intesa con il MiBACT è stata ancora siglata

### Marche

Il Piano paesistico ambientale regionale (Ppaa) è stato approvato con Dcr n. 197 del 3.12.1989, ora è in fase di revisione  
Il Piano di inquadramento territoriale (Pit) è stato approvato con Dcr n. 295 dell'8.2.2000  
Siglata intesa e disciplinare attuativo con MiBACT (art. 156 Codice) il 8.6.2011

### Piemonte

Il Piano territoriale regionale (Ptr) è stato approvato con Dcr n. 122 del 21.7.2011  
Il Piano paesaggistico regionale (Ppr) è stato adottato con Dgr n. 53-11975 del 4.8.2009; e integrato con Dgr 6-5430/2013 e con Dgr n. 20-1442/2015  
Siglata intesa con MiBACT (art. 143 Codice) il 28.3.2008 e disciplinare attuativo l'11.7.2008

### Sardegna

Il Piano paesaggistico regionale (Ppr) approvato preliminarmente con Dgr n. 45/2 del 25.10.2013 è stato revocato con Dgr n. 39/1 del 10.10.2014  
Siglata intesa con MiBACT (art. 143 e art. 156 Codice) il 19.2.2007 e disciplinare attuativo l'1.3.2013

### Toscana

Il Piano di indirizzo territoriale (Pit) è stato approvato con Dcr n. 72 del 24.7.2007  
l'integrazione paesaggistica al Pit (Pit/p) è stata approvata con Dcr n. 37 del 27.3.2015  
Firmata co-pianificazione con MiBACT l'11.4.2015

### Umbria

Il Piano urbanistico territoriale (Put) è stato approvato con Lr n. 27 del 24.3.2000, e integrato con un Disegno strategico regionale, adottato con Dgr n. 1615 del 27.9.2006  
Il Piano paesaggistico regionale (Ppr) è stato preadottato con Dgr n. 43 del 23.1.2012 e n. 540 del 16.5.2012  
Siglata intesa e disciplinare attuativo con MiBACT (art. 143 Codice) il 7.12.2010, integrata il 4.6.2012

### Alto Adige

Il Piano provinciale di sviluppo e di coordinamento territoriale (LEROP) è stato approvato con Legge provinciale n. 3 del 18.1.1995  
La pianificazione paesaggistica è il prodotto delle Linee guida natura e paesaggio in Alto Adige, approvate con DGP n. 3147 del 2.9.2002, e costituiscono il piano di settore del LEROP in materia di paesaggio  
Per la speciale autonomia, nessuna intesa è stata firmata con MiBACT

### Calabria

Il Quadro territoriale regionale (Qtr) ha valenza paesaggistica (Qtr/p). È stato adottato con Dcr n. 300 del 22.4.2013  
Siglata intesa con MiBACT (art. 143 Codice) il 23.12.2009 e disciplinare attuativo l'11.5.2012

### Emilia-Romagna

Il nuovo Piano territoriale paesistico regionale (Ptpr), in corso di definizione, è parte tematica del Piano territoriale regionale (Ptr). Questo è stato approvato con Dcr n. 276 del 3.3.2010  
Siglata intesa e disciplinare attuativo con MiBACT (art. 156 Codice) il 20.1.2014

### Lazio

Il Piano territoriale paesistico regionale (Ptpr) è stato adottato con Dgr n. 556 del 25.7.2007, poi integrato con Dgr n. 1025 del 21.12.2007, come anticipazione, integrazione e specificazione del Piano Territoriale Regionale Generale (Ptrg), ancora in fase di studio  
Siglata intesa e disciplinare attuativo con MiBACT (art. 143 Codice) il 11.12.2013

### Lombardia

Il Piano territoriale regionale con valenza paesaggistica (Ptr/p) è stato approvato, senza co-pianificazione, con Dcr n. 951 del 19.1.2010. Si trova in fase di revisione a seguito di Dgr n. 937 del 11.7.2014  
In corso definizione di una Intesa con MiBACT

### Molise

Il Piano territoriale paesistico ambientale Regionale (Ptpra) è in corso di redazione  
Nessuna intesa con il MiBACT è stata ancora siglata

### Puglia

Il Piano paesaggistico territoriale regionale (Ptpr) è stato approvato con Dgr n. 176 del 16.2.2015, come parte del Documento Regionale di Assetto Generale (Drag)  
Firmata co-pianificazione con MiBACT il 16.1.2015

### Sicilia

Il Piano territoriale paesaggistico regionale (Ptpr) è la sommatoria di più piani territoriali paesaggistici di ambito, in applicazione delle Linee guida del Ptpr, approvate con Decreto n. 6080 del 21.5.1999  
Per la speciale autonomia, nessuna intesa è stata firmata con MiBACT

### Trentino

Il Piano urbanistico provinciale (Pup) è stato approvato con legge provinciale n. 5 del 27.5.2008, contiene norma paesaggistiche  
Per la speciale autonomia, nessuna intesa è stata firmata con MiBACT

### Valle d'Aosta

Il Piano territoriale paesistico (Ptp) è stato approvato con Lr. n. 11 del 6.4.1998  
Per la speciale autonomia, nessuna intesa è stata firmata con MiBACT

### Veneto

Il Piano territoriale regionale di coordinamento (Ptrc) è stato adottato con Dgr n. 2587 del 7.8.2007, mentre l'integrazione paesaggistica è stata adottata con Dgr n. 427 del 10.9.2013  
Siglata intesa e accordo con MiBACT (art. 143 Codice) il 15.7.2009

Sulla forma del piano la situazione si fa un po' più difficile ma, volendo trovare delle caratteristiche di similitudine intorno ai temi delle "strategie" adottate per individuare contesti per progetti regionali, subregionali o tematici, emergono queste differenze:

- a. alcuni piani territoriali prefigurano programmi e progetti integrati che coprono una vasta gamma di argomenti, legandoli alla individuazione di aree sub-regionali. I piani territoriali regionali di Liguria, Marche, Umbria e Campania prevedono un ampio uso di strumenti operativi con molteplici definizioni e obiettivi (progetti di iniziativa regionali, progetti pilota, progetti integrati, aree di progetto della regionale territoriale piano Liguria, progetti di cantiere navale nella regione Marche, progetti di campo in Campania piano territoriale e piani e programmi nella regione Umbria);
- b. alcuni tendono a costruire forme di *governance* multilivello per attivare processi di interpretazione-progettazione-decisione da attuare sia a livello di area vasta che a livello locale. Il caso più interessante è quello del Piemonte, che identifica 33 aree di integrazione territoriale (AIT) e li definisce come sistemi di sovra-regionali, aree che rappresentano l'aggregazione di sistemi contro il declino economico, sociale e territoriale;
- c. ed infine altri adottano strategie di territorializzazione delle politiche, come nel caso dell'Emilia-Romagna e Lombardia, dove le strategie sono costruite attraverso politiche ed azioni relative alla programmazione delle risorse per la pianificazione; oppure come in Toscana (parte strategica), Umbria e Marche, dove le strategie sono definite in visioni territoriali di riferimento.

Per chiudere, la lettura dei contributi mette in risalto un patchwork di posizioni e atteggiamenti talmente ricco che stenta ad essere racchiuso in modelli di riferimento prevalenti. Sembrano piuttosto pratiche territoriali "regionali", che trovano proprio all'interno di questo perimetro istituzionale e nelle arene qui attive la loro ragione d'essere e i loro argomenti di riferimento.

Josette Mathiou

## L'esperienza della Valle d'Aosta per la pianificazione paesaggistica

La Regione autonoma Valle d'Aosta ha approvato nel 1998 il proprio Piano territoriale paesistico (Ptp), in attuazione di una norma regionale del 1960<sup>1</sup> e della legge Galasso del 1985, che accendendo i riflettori sulla tutela e valorizzazione del paesaggio, fino a quel momento trascurata, sia dalla pianificazione comunale, sia dalla normativa, stabiliva che le regioni si dotassero di piani paesistici, aprendo la via alla concretizzazione di una previsione contenuta nella legge regionale del 1960 che con grande lungimiranza aveva prefigurato un Piano regionale urbanistico e paesaggistico. Parallelamente allo sviluppo del Piano regionale, a livello internazionale, si andavano consolidando sensibilità crescenti in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio e in merito alla loro declinazione con i problemi legati allo sviluppo, influenzando la connotazione del Piano che si andava definendo.

Nel 1987 la Commissione mondiale sull'ambiente emetteva il Rapporto Bruntland, lanciando a livello mondiale la filosofia dello sviluppo sostenibile. Nel 1988, a seguito dell'occasione del bicentenario della prima ascensione sul Monte Bianco (1986), si riunivano per la prima volta i ministri dell'ambiente svizzero, francese e italiano a Locarno per dare avvio a uno studio di Parco internazionale del Monte Bianco che si sarebbe sviluppato in seguito nell'*Espace Mont-Blanc*, dove i temi affrontati hanno coniugato protezione con promozione. Nel 1991, per affrontare le sfide e i problemi legati allo sviluppo sulla base di un coordinamento internazionale delle politiche di pianificazione territoriale, trasporti, energia, turismo, ecc., veniva sottoscritta a Salisburgo la Convenzione delle Alpi tra i Paesi facenti capo all'arco alpino. Nel 1992, in occasione della prima Conferenza mondiale dei capi di Stato sull'ambiente, si addiveniva all'accordo sulla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici che

successivamente ha portato alla stesura del protocollo di Kyoto.

La decisione di formare un Piano che affrontasse congiuntamente i problemi urbanistico-territoriali e quelli paesistico-ambientali ha preso avvio dalla consapevolezza che in Valle d'Aosta più che in altre regioni, i problemi della salvaguardia paesistica e ambientale siano particolarmente intrecciati con i problemi di sviluppo economico e sociale. Ci si riferisce all'eccezionale rilevanza assunta in Valle d'Aosta dall'economia turistica e alle risorse ambientali che la alimentano, alle quali va aggiunta la constatazione che nelle regioni alpine, nonostante la relativa lontananza dai grandi poli dello sviluppo urbano-industriale, i problemi ambientali discendono non soltanto dagli effetti negativi legati ai fenomeni trascorsi (e tuttora in corso, quali l'indebolimento delle difese naturali, e più in generale il venir meno di antichi e stabili equilibri), ma anche, e sempre più, dalle tendenze emergenti e dalle spinte innovative che si manifestano nell'economia e nelle dinamiche territoriali soprattutto ai diversi livelli locali.

La decisione, peraltro ormai lontana nel tempo (la formazione del Ptp, comprensiva delle negoziazioni con gli enti locali e con i settori regionali, ha richiesto circa un decennio di tempo) di avviare gli studi per la formazione di un piano a valenza sia territoriale, sia paesistica, ha condotto necessariamente alla considerazione del territorio regionale nel suo complesso, affrontando congiuntamente temi di conservazione e temi di sviluppo.

La strategia di sviluppo disegnata dal Ptp auspicava un coordinamento delle iniziative e delle azioni di competenza dei diversi soggetti operanti sul territorio regionale.

Essa richiedeva infatti di innovare progressivamente i modi di "produzione del territorio" e quindi il ruolo che vi avrebbe svolto la molteplicità degli attori locali e dei soggetti

istituzionali; di passare cioè dalla logica del campanile a quella della rete, dal principio della divisione gerarchica delle competenze al principio dell'interdipendenza e cooperazione. Si trattava di un passaggio imposto dai cambiamenti che si andavano profilando in vari campi (economico, sociale e culturale), ma che si richiamava anche alle tradizioni più profonde della cultura di montagna che si manifesta nelle numerose forme di collaborazione e solidarietà dettate dall'asprezza delle condizioni ambientali e dalla natura stessa delle risorse collettive. In questo senso la gestione del territorio proposta dal Ptp si sarebbe dovuta configurare come una grande impresa collettiva. Le linee programmatiche del Ptp tendevano infatti a valorizzare il ruolo propositivo e promozionale della Regione, sforzandosi di delineare un quadro programmatico e complessivo, al quale le decisioni di spesa settoriali potessero fare riferimento, evitando le incoerenze e le contraddizioni che in precedenza ne avevano talora ridotto o compromesso l'efficacia.

Il Ptp era stato pensato come un piano direttore che avrebbe dovuto essere attuato da una pluralità di strumenti (coordinati tra loro dal Ptp) ad opera di soggetti diversi (comuni e attori diversi del territorio), relativi a temi diversi (specifici programmi di settore, coinvolgendo direttamente gli assessorati regionali di riferimento) e relativi a determinate aree (progetti d'area individuati *ad hoc*). Il versante territoriale del piano avrebbe dovuto guidare lo sviluppo insediativo, mentre al versante paesistico-ambientale, il piano affidava il contenimento degli interventi non in linea con la salvaguardia e la difesa dei valori paesaggistici e ambientali.

L'attuazione del Ptp si è però verificata, e si verifica tuttora, in modo assai asimmetrico, passando soprattutto attraverso la pianificazione urbanistica locale, da una parte, e manifestando prevalentemente il suo lato prescrittivo e vincolistico, dall'altra. Pertanto, la pianificazione territoriale di livello regionale, anziché rappresentare il supporto a iniziative di sviluppo economico, sociale, ambientale nei diversi contesti territoriali sub-regionali, si manifesta di fatto come strumento di impedimento e di freno, non essendo mai decollato il versante che avrebbe dovuto incoraggiare lo sviluppo territoriale-urbanistico.

Nella sostanza, ha giocato un ruolo forse determinante anche la decisione di aver voluto

tenere l'attuazione di un piano direttore in un settore (assessorato al territorio e ambiente) dell'Amministrazione, benché l'importanza e la centralità dello strumento suggerivano la sua ricollocazione in un ufficio della Presidenza della Giunta che avrebbe conferito al piano una autorevolezza sovraordinata alle politiche di settore.

Il Ptp così formato ha controllato lo sviluppo territoriale della Regione, attraverso i piani regolatori comunali che vi si sono adeguati, seppure con molta lentezza, e attraverso l'azione della Soprintendenza per i beni e le attività culturali le cui funzioni, in Valle d'Aosta, sono di competenza regionale, mentre i diversi progetti d'area e i programmi di settore individuati nel piano non hanno mai visto la luce. In realtà l'adeguamento dei piani regolatori, tuttora in corso, ha fatto registrare tempi lunghi a causa di una pluralità di fattori. Da una parte, in un primo momento gli enti locali non avevano accettato di buon grado un piano sovraordinato che vedevano autoritativo (al punto da far fallire addirittura un progetto di condivisione di software per la facilitazione di circolazione di informazioni e cartografie di base, necessarie per l'adeguamento dei piani regolatori). Dall'altra, nel frattempo si era verificato l'evento più grave che abbia funestato il territorio regionale negli anni recenti (alluvione del 2000), a seguito del quale si è reso necessario concentrare gli sforzi in materia di sicurezza idrogeologica, dando priorità alla redazione e all'approvazione di cartografie comunali degli ambiti inedificabili (frane, valanghe, alluvioni, ecc.).

Al momento attuale circa il 50% dei comuni ha adeguato il proprio piano regolatore al Ptp: si tratta dei Comuni dove si concentra la maggior parte della popolazione residente e fluttuante.

Dal punto di vista della gestione del paesaggio, oltre alle indicazioni che il Ptp fornisce, incidono talvolta pesantemente specifiche norme di settore. A parte i periodici condoni edilizi cui da anni siamo stati abituati, influiscono la normativa antisismica, la cosiddetta "legge casa" regionale (che in Valle d'Aosta vige a tempo indeterminato e interessa anche i centri storici), la normativa sulle radiotelecomunicazioni, e soprattutto non vanno trascurati gli effetti (diretti e indiretti) di possibili eventuali politiche europee.

Più in particolare, le politiche volte a favorire il contenimento delle risorse energetiche

e la produzione di energia, mediante fonti rinnovabili, tendono a scatenare reazioni locali contrastanti in un territorio alpino molto sensibile, quale è quello valdostano. Le reazioni nei diversi contesti si materializzano nella corsa alla realizzazione di centraline idroelettriche con effetti a volte dirompenti non solo per quanto riguarda i regimi dei corpi d'acqua direttamente interessati (in un equilibrio difficile da mantenersi specie per quanto riguarda la garanzia del minimo deflusso vitale dei torrenti), ma anche con riferimento alla tutela del paesaggio, esercitata dalla Soprintendenza regionale ai beni culturali.

Le prospettive per gli sviluppi futuri che si aprono riguardano in primo luogo il completamento della fase di revisione e adeguamento delle pianificazioni locali.

In un secondo tempo, a seguito dell'introduzione a livello nazionale di nuove norme che si vanno profilando (sull'uso e sul consumo di suolo), si verificherà la possibilità di rivedere, aggiornandolo, il Ptp. Potrebbero infatti essere necessarie anche forme di revisione più approfondita e incisiva dello stesso Ptp attuale. Sebbene con la modifica del titolo V della Costituzione del 2001, lo Stato abbia avocato a sé la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, la stessa modifica costituzionale ha tuttavia lasciato alla Valle d'Aosta la potestà legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio che lo Statuto speciale le ha attribuito nel 1948, in virtù del quale ha potuto prefigurare già dal 1960 strumenti di tutela del paesaggio. Ma è soprattutto per aver già provveduto a gestire il proprio sviluppo territoriale nonché la tutela del proprio paesaggio che la Regione ha affrontato l'introduzione del nuovo Codice dei beni culturali senza dover modificare il cammino intrapreso con il Ptp a partire dalla fine degli anni '90 a oggi.

1. Legge regionale n. 3 del 1960, *Legge regionale urbanistica e per la tutela del paesaggio in Valle d'Aosta*.

Giovanna Ulrici

## Pianificazione territoriale e paesaggistica in Trentino: stato dell'arte

Il Trentino è una terra sorprendentemente florida e avanzata, a volte compiaciuta del proprio status raggiunto anche grazie ad un precoce impiego della pianificazione urbanistica, non sempre austera nell'uso delle risorse naturali, finanziarie, di prossimità o di scala ed ora preoccupata, molto preoccupata, per il proprio futuro. Tutto questo, comprese le recenti difficoltà, è tracciato nelle forme del territorio, è visibile nello spazio che gli abitanti hanno dato al proprio stare sulla terra.

La prima decade del nuovo secolo è stata caratterizzata in terra trentina da un fervore riformista e normativo fortissimo, che oltre a portare al varo del nuovo Piano Urbanistico Provinciale (Pup), ha dato forma ad un nuovo Ente intermedio tra Provincia e Comuni, la Comunità di Valle<sup>1</sup>, al quale è stato affidato il compito di governare i territori per tramite del Piano Territoriale di Comunità, Ptc, uno strumento di pianificazione strategica e paesaggistica previsto dalla nuova legge urbanistica, riformata a sua volta nell'anno 2008<sup>2</sup>.

L'attuale Pup<sup>3</sup>, in vigore dal medesimo anno 2008, ha posto il paesaggio al centro delle politiche territoriali, riconoscendo in esso lo spazio costruito dall'uomo per vivere, produrre e muoversi: vi si afferma una concezione post-vincolistica del Paesaggio, prodotto dell'operare umano e al contempo senso profondo di una comunità e si demanda ai Ptc la sua declinazione identitaria e di dettaglio.

Dopo il primo Pup del 1967 del Prof. Giuseppe Samonà e del governatore Bruno Kessler, centrato sull'obiettivo dello sviluppo di un Trentino arretrato e povero, dopo il Pup del 1988 del vicepresidente Walter Micheli, che tendeva a salvaguardare e tutelare gli aspetti ambientali rilevanti attraverso meccanismi basati su una serie di vincoli, il vigente Pup si pone l'obiettivo di integrare sviluppo e tutela all'interno di una nuova visione di paesaggio coerente con la definizione della Convenzio-

ne europea: "una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni".

Da subito è stato evidente che fare del paesaggio il luogo di sintesi e rappresentazione di valori condivisi obbligava a fare i conti con i presupposti identitari sulla storia della terra trentina, riferiti al suo possibile destino italiano, al suo destino autonomista e ad una ondivaga nostalgia tirolese: racconti dai quali non si può prescindere nella ricerca di una più generale identità collettiva perché alimentati da un conflitto ancora irrisolto che tende a condizionare anche i rapporti con i nuovi cittadini e l'interpretazione data alla gestione del territorio<sup>4</sup>.

Il rischio, piuttosto chiaro ai riformatori, che avrebbe corso la nuova generazione di Piani di valle, invitati a condensare i valori identitari ispiratori del disegno territoriale in una «Carta del paesaggio e Carta di regola del territorio» da costruirsi insieme agli abitanti del luogo, consisteva nel mettere al centro del disegno una rappresentazione retorica della storia locale attraverso una forzata interpretazione dei suoi segni e simboli: in questo senso è significativo e liberatorio leggere sul documento ufficiale delle linee guida provinciali<sup>5</sup>, il testo del Prof. A. Salsa, in cui trovano posto affermazioni chiare e forti quali "la nozione di identità è il risultato di dinamiche di contatto, ibridazione, meticciamiento fra elementi diversi..." E ancora "...Occorre, a questo punto, andare oltre il rischioso appello all'identità territoriale e sociale, intorno a cui ci si interroga nella redazione dei progetti urbanistici e paesaggistici...Se viene meno la capacità, da parte delle comunità, di potersi identificare con i luoghi da esse abitati e costruiti, l'identità rimarrà una mera petizione di principio, vuota, sterile, persino controproducente".

Non è facile quindi per chi scrive poter impu-

tarne ad un solo colpevole le cause dell'attuale impasse che la nuova stagione pianificatoria trentina sta attraversando: è ad oggi desolante il bilancio dei risultati raggiunti in termini di chiusura di processi di adozione/approvazione nella formazione dei Piani territoriali delle Comunità. A fronte di un vasto dispiegamento di ricerche, gruppi di lavoro, processi partecipativi declinati in diverse forme, si contano pochi Documenti Preliminari approvati, e molti processi incagliati in note e pericolose secche: per esempio l'aver cercato nella rappresentazione collettiva una forzata condivisione ridotta ad un minimo comune multiplo di banalizzazione, oppure, all'opposto, l'aver perseguito un disegno del territorio raffinato, colto ma non condiviso o ancora avere tentato di aggirare il problema producendo documenti di settore tanto efficienti nell'ottimizzare programmi già in corso quanto inefficaci nel contribuire al nuovo corso di pianificazione.

A questo va aggiunta la difficoltà della pianificazione territoriale di Comunità a svolgere un ruolo di pensiero strategico a scala locale, ma superiore alla piccola dimensione comunale, e a diventare un quadro strutturale di inquadramento dei piani comunali.

Ciò che prevale ad oggi è la quantità e la densità delle ricerche preparatorie affrontate per dare forma a una nuova stagione di pianificazione paesaggistica di Valle, che mette in luce la quantità di definizioni date alla parola "paesaggio", tutte declinate certamente a partire dalla formula della Convenzione europea, in alcuni casi ancora traguardanti un approccio protettivo se non vincolistico, ma prevalentemente permeate dal concetto di "paesaggio bene comune". In questa definizione si riconoscono le premesse per difendere il paesaggio identitario dal disegno di un manifesto di marketing territoriale alpino condizionato da forme esasperate di "tipicità" commerciale, così come vi si ritrova la possibilità che la percezione dei luoghi rispetti ciò che la componente naturale ha da dire in termini, per esempio, di depauperamento della complessità ecosistemica o di rischio idrogeologico.

Sono allo studio correttivi della normativa del 2008, come appena detto mai entrata veramente in vigore: una revisione generale<sup>6</sup> cui si sta dando forma per tappe caratterizzate dallo slogan "semplificazione" ma in realtà dominate dalla effettiva debolezza della compagine di coalizione politica al governo e conseguen-

temente dalla mancata autorevolezza della nuova entità istituzionale, queste Comunità di Valle cui la norma affidava l'effettivo disegno strategico del territorio e con esso il senso di una pianificazione di paesaggio per insiemi territoriali omogenei nel nome della identità e partecipazione.

A 7 anni dall'anno della "grande riforma" urbanistica 2008, in vigore è quindi ancora il solo Pup, piano a valenza paesistica: per questo arricchito, per la prima volta, di tavole di lettura e interpretazione del paesaggio<sup>7</sup> inteso come "contenitore di valori condivisi". La Carta del Paesaggio rappresenta una evoluzione dalla precedente carta di Sistema Ambientale, ambisce a fare incontrare urbanistica e architettura nel disegno del territorio, perimetra i territori omogenei in aree elementari poi aggregate in cinque "macrosistemi" a superare – per tramite della lettura paesaggistica – l'approccio a zoning dell'urbanistica. Altri elementi grammaticali della lettura del territorio contenuti nella Carta del Paesaggio sono dei limiti (rispettivamente l'identificazione di un fronte di paesaggio e all'edificazione a protezione di un paesaggio tradizionale presente) che rappresentano una forte indicazione interpretativa. Indicazioni ampiamente recepite, sviluppate e implementate dagli strumenti sottordinati: strumenti che però stanno drammaticamente faticando nel trovare una sintesi politica e culturale.

1. Le Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino, L.P. 3 d.d. 16.6.2006, hanno riformato la struttura istituzionale dell'autonomia sulla base del principio della sussidiarietà indicato dal quadro europeo, introducendo un nuovo Ente, le Comunità di Valle, intermedio tra Provincia e Comuni. Uno strumento, secondo un punto di vista tanto diffuso quanto semplificante, per accelerare il processo di accorpamento degli oltre duecento enti comunali presenti in un territorio che conta poco meno di 500.000 abitanti. (rif. <http://www.comunitavalle.provincia.tn.it/normativa/>). Nel settembre 2014 è stato approvato dalla Giunta provinciale un d.d.l. che prevede la riduzione ad ente di secondo livello per le Comunità, rendendo cogente al contempo il processo di accorpamento nella gestione associata dei servizi comunali.
2. L.P. 4 marzo 2008, n. 1 "Pianificazione urbanistica e governo del territorio", a sostituzione della precedente normativa urbanistica (L.P. 22/91): la Provincia Autonoma di Trento ha competenza legislativa in materia urbanistica già dal primo Statuto autonomista del 1948.
3. P.U.P. approvato con Legge provinciale n.5/2008, il cui documento preliminare era stato approvato dalla Giunta provinciale con atto n. 2187/2004, è stato elaborato dalle strutture tecniche provinciali con un gruppo interdipartimentale appositamente creato e supportato da un comitato scientifico composto dai Prof. Roberto Gambino, Prof. Paolo Castelnovi, Prof. Matteo Caroli.
4. E. Curzel, "Paesaggi storici e architetture contemporanee come costruzioni identitarie", in *Sentieri Urbani* n. 11, 2013.
5. Indicazioni metodologiche per l'elaborazione della carta del paesaggio e della carta di regola del territorio", giugno 2013 - [http://www.urbanistica.provincia.tn.it/binary/pat\\_urbanistica/piani\\_territoriali\\_comunita\\_valle/Linee\\_guida\\_paesaggio\\_COMPLETO\\_12\\_giu2013.1371034103.pdf](http://www.urbanistica.provincia.tn.it/binary/pat_urbanistica/piani_territoriali_comunita_valle/Linee_guida_paesaggio_COMPLETO_12_giu2013.1371034103.pdf)
6. La legge provinciale 1/2008 e il relativo regolamento gestiscono unitamente la materia urbanistica e quella edilizia, contenendo – a collante – un gruppo di articoli dedicati alla materia energetica. Il riordino della normativa di settore all'interno di quello che viene chiamato "Codice dell'Urbanistica e dell'Edilizia" non corrisponde però ad un assetto stabile, essendosi poi accompagnato non solo ad una ricca serie di provvedimenti attuativi e circolari esplicative, ma anche a decine di aggiornamenti normativi susseguiti fino ad oggi (rif. <http://www.urbanistica.provincia.tn.it/normativa/aggiorn/>)
7. I documenti cartografici che compongono la parte paesaggistica del Pup sono consultabili all'indirizzo: [http://www.urbanistica.provincia.tn.it/pianificazione/piano\\_urbanistico\\_provinciale/cartografia/pagina98.html](http://www.urbanistica.provincia.tn.it/pianificazione/piano_urbanistico_provinciale/cartografia/pagina98.html)

## Riferimenti bibliografici

- Curzel E. (2013), "Paesaggi storici e architetture contemporanee come costruzioni identitarie", in *Sentieri Urbani*, n. 11, pp. 60-73.
- Ferrari E. (2007), "La Carta del Paesaggio nel nuovo Piano Urbanistico della Provincia autonoma di Trento", in B. Castiglioni, M. De Marchi (a cura di), *Paesaggio, Sostenibilità, Valutazione*, Università di Padova, Padova
- Franceschini A. (2011), "L'enigma del paesaggio nel Piano Territoriale della Comunità", in *Sentieri Urbani*, n. 5, pp. 50-55.
- Zanon B. (1993), *Pianificazione territoriale e gestione dell'ambiente in Trentino*, Città studi, Milano.

Virna Bussadori

## L'inestricabile connessione tra tutela del paesaggio e pianificazione territoriale nell'Alto Adige

La Provincia Autonoma di Bolzano ha sempre rappresentato un'eccezione nel quadro italiano per quanto riguarda la pianificazione territoriale e paesaggistica, ma per capire come si è evoluta la materia è necessario ripercorrerne gli sviluppi storici.

Con la prima legge sulla tutela del paesaggio, già a partire dal 1957, furono recepiti i principi fondamentali della legge statale del 1939, e in seguito sottoposti a vincolo paesaggistico circa due terzi del territorio provinciale. In questo modo in molti Comuni furono assoggettate a vincolo paesaggistico praticamente tutte le particelle edilizie e fondiarie esistenti. L'imposizione dei vincoli ebbe tuttavia l'effetto che ogni richiesta edilizia, avente per oggetto immobili tutelati, doveva essere sottoposta all'esame dell'autorità di tutela del paesaggio provinciale.

Con tale legge si attuò un vero decentramento delle funzioni, che prima appartenevano al Ministero, sottoponendo l'attività edilizia a delle regole e ad un controllo provinciale e, dato che solo pochi Comuni disponevano di conoscenze adeguate e della necessaria esperienza nel settore, si verificò un inevitabile accentramento delle funzioni in capo all'amministrazione provinciale.

Pur essendo la pianificazione urbanistica (territoriale) di competenza esclusiva della Provincia, fin dal primo Statuto di Autonomia del 1948, la prima legge urbanistica provinciale (Ordinamento Urbanistico) fu approvata solo nel 1960, mentre la legge di tutela paesaggistica era già in vigore da tre anni. La provincia di Bolzano con tale legge aveva determinato come fini dell'ordinamento urbanistico: «l'equilibrio sociale ed economico del territorio provinciale, l'assetto idrogeologico, la tutela del patrimonio storico, paesistico e ambientale, lo sviluppo sociale ed economico, la salvaguardia del carattere tradizionale e la salute della popolazione».

La formula dimostrava come la contrapposizione fra urbanistica e tutela del paesaggio non fosse mantenuta concretamente, il legislatore aveva inteso utilizzare il governo del territorio, infatti, come strumento di conservazione del «carattere tradizionale della popolazione» generando così una stretta connessione tra uso del territorio, tutela del paesaggio (agrario) tradizionale e mantenimento della cultura della popolazione sudtirolese.

Il sistema pianificatorio, ovvero la struttura dei piani previsti, derivava ampiamente dalla legge 1150/42 con l'individuazione di tre livelli distinti: il primo costituito dal Piano provinciale di coordinamento, quale strumento atto a garantire l'organicità e l'unità d'indirizzo delle scelte di assetto territoriale; il secondo livello prevedeva la predisposizione di Piani regolatori generali (piani urbanistici comunali), con le scelte localizzative e la zonizzazione dell'intero territorio comunale; mentre il terzo livello era quello dedicato della Pianificazione particolareggiata di singole zone edilizie (di espansione, di completamento, produttive, ecc.). Questa impostazione è tuttora valida in Provincia di Bolzano.

Per quanto riguardava la predisposizione del piano urbanistico comunale, il legislatore si era in gran parte rifatto alla legge 1150/42 soprattutto per contenuti e procedure, ciò nonostante si era inteso prevedere nella normativa anche specifici criteri che avevano lo scopo di garantire una particolare attenzione all'uso del territorio ed alle sue trasformazioni: «Nella impostazione del piano devono essere oggetto di particolare studio le direttrici di sviluppo dell'abitato, la giacitura e le caratteristiche geologiche del suolo, le condizioni microclimatiche, le caratteristiche delle attività economiche locali prevalenti, nonché la topografia sociale del centro urbano, in modo da assicurare le migliori condizioni di abitabilità, di vita e di lavoro».

La normativa del 1960 prevedeva l'obbligatorietà della stesura di un Piano regolatore generale solo per alcuni Comuni, mentre per gli altri era sufficiente la redazione del Programma di fabbricazione.

Solo dieci anni dopo, e a seguito dell'entrata in vigore della cosiddetta «legge ponte» (legge 765/67), il legislatore ha nuovamente regolamentato la materia urbanistica adeguandola a quanto previsto dalla legge statale, facendo confluire la disciplina in un Testo Unico (1970). La pianificazione rimaneva tuttavia ancora ben lontana dall'assumere un ruolo determinante nell'assetto del territorio, poiché rimanevano pochi i Comuni che si erano dotati di un piano regolatore, mentre cominciava a prendere forma il primo piano di coordinamento territoriale.

Nonostante ciò con il Testo Unico del 1970 il legislatore non si era limitato a riprendere la normativa statale in materia di pianificazione urbanistica, ma, sfruttando le potestà dategli dall'autonomia, aveva inserito una disciplina specifica atta a regolamentare e a porre sotto particolare tutela il verde agricolo e le aree rurali. L'agricoltura tradizionale di montagna ha sempre rappresentato per la Provincia di Bolzano un elemento di tipicità non solo topografico, ma soprattutto sociale ed economico, e che si collegava direttamente con le finalità di conservazione del «carattere tradizionale» della popolazione sudtirolese. La disciplina del verde agricolo assumeva pertanto un'enorme importanza all'interno della normativa urbanistica provinciale.

Negli stessi anni il legislatore emanava la seconda legge sulla tutela del paesaggio (legge provinciale 16/1970) che definiva che per «tutela della bellezza e del carattere dei paesaggi e siti s'intende la conservazione e, dove possibile, il restauro dell'aspetto dei paesaggi e siti naturali, rurali e urbani, che presentano un interesse culturale od estetico o costituiscono un ambiente naturale tipico». La tutela generica del paesaggio era così estesa a tutto il territorio della Provincia.

Sempre degli anni '70 è la stesura del primo Piano di coordinamento territoriale, nato come «piano cornice», ovvero orientato verso «scopi generali articolati secondo punti di vista territoriali, economici, sociali, culturali nonché finanziari». Il piano si poneva un limite decennale, sanciva il principio della «pianificazione ininterrotta», ovvero coordinata tra livelli e settori diversi e della sussi-



Alpe di Siusi (con sullo sfondo il Sasso Lungo e il Sasso Piatto)

diarietà, demandando alle pianificazioni di dettaglio, specifiche e locali la definizione di misure particolari.

Con la seconda legge sulla tutela del paesaggio del 1970 inizia la stesura dei piani di tutela paesaggistica comunali. Considerato che nella norma le zone ed i beni meritevoli di tutela non sono assoggettati a tutela singolarmente, ma sono ricompresi in un piano comprendente l'intero territorio comunale, all'elaborazione della proposta di vincolo provvede solitamente la Provincia in stretta collaborazione con i Comuni e le associazioni locali interessate. Negli anni sono stati elaborati piani paesaggistici per tutti i Co-

muni della provincia ad eccezione delle aree ricomprese nelle zone di parco.

A soli tre anni dall'entrata in vigore del Testo Unico si approvava una nuova Legge urbanistica provinciale (1973) che estendeva l'obbligatorietà a tutti i Comuni di redigere il piano urbanistico, mantenendo per il resto l'impostazione a tre livelli della pianificazione e la particolare disciplina per il verde agricolo.

Si può dunque chiaramente evincere che a partire dagli anni '70 la pianificazione in Provincia di Bolzano ha avuto un impulso notevole spostando l'attenzione dall'attività meramente progettuale a quella di previsione di medio-lungo periodo e di determinazione dei futuri

assetto territoriali. Da un lato la stesura del Piano di coordinamento territoriale, quale strumento d'indirizzo sovraordinato, e dall'altro la redazione dei Piani urbanistici comunali d'iniziativa delle amministrazioni locali e dei piani paesaggistici ad iniziativa della Provincia.

Questo assetto si è protratto fino ai giorni nostri. Tutti i Comuni sono dotati di piano urbanistico (oramai alla terza generazione e oltre) e di piano paesaggistico, mentre il Piano di coordinamento territoriale ha conosciuto un'elaborazione a metà degli anni '80, e un'ultima revisione a metà di quelli '90. Se dunque l'attività pianificatoria aveva conosciuto un forte impulso a partire dal '70, e nei due decenni e seguire, non ugualmente si può dire di quanto avvenuto dalla fine degli anni '90 in poi.

Il Piano provinciale di coordinamento territoriale approvato nel 1995 non è più stato rielaborato, e attualmente si considera la possibilità di sostituire tale strumento con approcci più strategici e di lungo periodo alla pianificazione di vasta scala. C'è da dire che nello stesso periodo si sono approvati una serie di piani di settore, tra cui le *Linee guida natura e paesaggio in Alto Adige* (2002), o varie versioni del *Piano provinciale degli impianti di risalita e piste da sci* (ultima versione 2014) o il *Piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche* (2011), e altri.

I Comuni hanno nel frattempo provveduto a rielaborare i loro piani urbanistici, ma soprattutto sono ricorsi sempre più abbondantemente a varianti puntuali, per rispondere ad esigenze specifiche e contingenti che poco o nulla hanno a che vedere con una corretta previsione delle trasformazioni territoriali. La Provincia da parte sua ha modificato ed aggiornato i piani paesaggistici.

Una menzione a parte merita invece ancora una volta l'evoluzione legislativa in materia urbanistica e paesaggistica. Se riguardo quest'ultima la legge rimane – con poche varianti – quella del 1970, lasciando nonostante diverse sentenze ancora in parte insoluta la questione in merito al recepimento del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (Codice Urbani), in materia urbanistica a partire dal 1973 si è assistito a più riforme che in realtà altro non erano che riscritture più o meno simili degli impianti normativi previgenti.

L'ultima legge urbanistica provinciale è del 1997, tuttavia di quel testo oggi rimane gran poco. Si pensi solo che fino al 2014 sono sta-

te 32 le leggi che ne hanno apportato modifiche, come a dire circa due volte l'anno. La parte che ha subito più stravolgimenti è stata quella che disciplinava il verde agricolo, il verde alpino e il bosco, ovvero la larga parte del "paesaggio tradizionale" della provincia. Un solo articolo di questa legge conteneva in origine 29 commi, passati oggi a 37, ma solo 5 sono i commi che non hanno subito modifiche, il totale delle quali ammonta a ben 60. Non contenti di ciò si è pensato anche ad un articolo "bis" contenente in origine un'interpretazione autentica del precedente in un solo comma. Quest'articolo ha subito a sua volta una decina di modifiche e contiene oggi 9 commi tra abrogati e ancora vigenti.

Questo *modus operandi* ha riguardato non solo il verde agricolo e la sua salvaguardia, bensì altri aspetti importanti nell'assetto territoriale, con il solo effetto di scardinare il valore della pianificazione e la necessità di garantire nel tempo coerenza tra quest'ultima e la base normativa.

Attualmente è in corso una profonda riforma che intende innanzitutto coordinare la legislazione urbanistica e paesaggistica in maniera unitaria, semplificando le procedure e gli strumenti, eliminando norme più o meno ad hoc e adeguandosi a tutte quelle riforme di rango superiore.

La pianificazione del territorio intesa come attento coordinamento delle trasformazioni urbane e paesaggistiche, di tutela del paesaggio e della natura, dovrebbe riacquistare importanza e valore. Da questo lavoro dovrebbero uscire anche strumenti rinnovati, capaci di anticipare le trasformazioni pur nella valorizzazione delle specificità locali e nel rispetto di criteri d'integrazione, coesione, sussidiarietà e partecipazione.

#### Riferimenti bibliografici

- J. Ebner, H. I. Maier, V. Pircher, *Disposizioni fondamentali sulla tutela del paesaggio*, Bolzano, 2010
- Provincia Autonoma di Bolzano, *Ripartizione Natura e Paesaggio, Linee guida natura e paesaggio in Alto Adige*, Bolzano 2002
- F. Senoner, *La legislazione urbanistica della Provincia Autonoma di Bolzano*, Tesi di laurea, Università cattolica del Sacro Cuore, Milano 2014

Franco Alberti

## L'innesto paesaggistico nel *corpus* del piano territoriale regionale del Veneto

Nell'attuale momento di crisi economica e sociale dei territori risulta quanto mai opportuno avviare una riflessione critica sulla riforma regionale del governo del territorio veneto e sugli esiti delle nuove pratiche di pianificazione territoriale e paesaggistica introdotte con la riforma, e che hanno trovato puntuale riferimento sia all'interno di un percorso europeo che nel dibattito nazionale di questi ultimi dieci anni.

Preliminarmente va rimarcato come l'Unione Europea, nonostante la pianificazione del territorio non rientri tra le competenze specifiche su cui le istituzioni europee hanno esercitato una regolamentazione diretta, abbia comunque influito e indirizzato le politiche nazionali e regionali affinché venissero perseguiti obiettivi orientati ad uniformare gli approcci pianificatori.

Infatti in questo quadro molte regioni, compresa la Regione del Veneto, hanno riformato i propri ordinamenti regionali in materia di governo del territorio, delineando anche nuovi strumenti urbanistici fondati sui principi europei relativi alla sostenibilità, alla partecipazione e ad una maggiore consapevolezza delle scelte da parte del decisore pubblico.

In buona sostanza troveremo all'interno di strumenti di pianificazione territoriale regionale traccia delle esperienze europee sullo schema di sviluppo dello spazio europeo, un comune vocabolario sulla pianificazione, comuni obiettivi strategici delle politiche regionali, analoghi approcci per lo sviluppo durevole del territorio capaci di contemperare le esigenze di conservazione del patrimonio naturale e culturale con quelle di assicurare la competitività e lo sviluppo del territorio.

Quindi, strumenti informati sia ai principi dello sviluppo sostenibile enunciati nel rapporto Brundtland 1987, quanto alla partecipazione di cui alla conferenza di Aalborg del 1994 e che trovano riferimento nella riforma

regionale dell'urbanistica del 2004, la quale nel recepire le indicazioni provenienti da direttive europee ha introdotto concetti di sostenibilità, conoscenza, partecipazione e responsabilità che sono alla base di scelte territoriali coerenti e consapevoli.

Tirando quindi un primo bilancio si può affermare che la nuova legislazione regionale ha attinto direttamente dalle esperienze europee, ma non lo ha fatto in modo acritico, bensì proponendo strumentazione, metodi e tempi in linea con gli obiettivi e specificità regionali, al fine comunque di cogliere una comune visione e prospettiva europea.

Detto ciò, il Veneto, già prima della riforma urbanistica regionale, disponeva di un assetto pianificatorio territoriale maturo e compiuto, costituito da un Piano territoriale regionale di coordinamento (Ptrc), su cui si sono incardinate molte esperienze pianificatorie di area vasta, diversi Piani settoriali, oltre ad essere stato il riferimento per i Piani territoriali delle sette province in cui è suddiviso il territorio regionale. Tuttavia nel Ptrc la questione paesaggio veniva trattata solo marginalmente e senza dare specifiche indicazioni tecniche o disciplinari, ma conseguendo la certificazione di "valenza paesaggistica" dello strumento veniva anche ottenuto l'obiettivo di limitare gli effetti introdotti con la L. 431/1985 relativamente ai vincoli di inedificabilità, i cosiddetti "galassini".

Quindi si può sostenere che, prima della riforma urbanistica regionale del 2004, si era in presenza di una concezione pianificatoria sostanzialmente urbanocentrica, piuttosto indifferente al territorio aperto, al valore percettivo del costruito e al valore identitario del paesaggio, pur se un accenno limitato, ma premonitore di ciò che sarebbe avvenuto con il Codice Urbani nel 2004 lo rinveniamo in alcuni articoli della legge regionale laddove cita la necessità di aumentare il grado di tutela del paesaggio.

Tuttavia va anche detto che alcuni tentativi di introitare negli strumenti territoriali la questione paesaggistica, principalmente attraverso i Piani di Area, avevano aperto un varco disciplinare e confermato un approccio culturale basato sulla considerazione che il paesaggio, oltre che un valore da tutelare e proteggere, ricopriva un ruolo fondamentale per lo sviluppo sostenibile del territorio, tanto da essere posto come elemento ordinatore nel percorso della pianificazione territoriale della Regione del Veneto.

Bisogna tuttavia attendere la riforma urbanistica regionale per vedere trattata la questione paesaggistica con la dovuta attenzione, più per l'arrivo e della convenzione del paesaggio di Firenze del 2000 e del dibattito culturale scaturito attorno al tema, che per effetto del Codice dei Beni culturali e del Paesaggio di cui a D.lgs 42/2004 che sarebbe giunto solo qualche mese dopo l'approvazione della legge di riforma urbanistica veneta.

In realtà già da qualche anno la Regione Veneto aveva iniziato una collaborazione istituzionale con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali (MIBAC) su progetti sperimentali sul paesaggio e steso una fitta rete di relazioni per affrontare la questione paesaggistica a livello di area vasta, attività che è stata capitalizzata successivamente nel percorso di formazione del nuovo Ptrc adottato dalla regione nel 2009 e della sua variante del 2012, attraverso la quale è stata introdotta la componente paesaggistica.

Infatti sulla base della nuova legge sul governo del territorio del 2004 e con la redazione del nuovo Ptrc è stata attribuita la valenza di piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici, così come previsto ai sensi del D.Lgs 42/04, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Ai fini di tale attribuzione venne stipulata, nel luglio 2009, un'Intesa tra il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e la Regione del Veneto che ha portato alla redazione congiunta del Ptrc attribuendo allo stesso la qualità di piano urbanistico territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici.

Per l'attuazione di tale Intesa è stato istituito un Comitato Tecnico per il Paesaggio a composizione ministeriale e regionale, incaricato della definizione dei contenuti del Piano paesaggistico e del coordinamento delle azioni necessarie alla sua redazione, che opera dal settembre 2009.

I lavori da quel momento intrapresi per l'attuazione dell'Intesa hanno visto maturare una fattiva e proficua collaborazione tra le strutture ministeriali (Direzione regionale del Ministero e Soprintendenze per i Beni architettonici e Paesaggistici e Archeologici) e le strutture regionali interessate, che ha portato all'adozione del variante al Ptrc introducendo quindi il Piano paesaggistico regionale all'interno di una visione strutturata del territorio veneto.

Attualmente sia il Ptrc che il Piano paesaggistico regionale condividono il medesimo percorso amministrativo, essendo entrambi in attesa delle determinazioni del consiglio regionale per la loro approvazione definitiva, che a questo punto possono essere considerati un atto unico, vista l'integrazione della pianificazione paesaggistica nel più ampio processo conoscitivo e decisionale proprio del piano territoriale permette una definizione unitaria delle politiche, sia di tutela che di sviluppo, per il governo del territorio, a garanzia dell'effettiva possibilità di attivare processi coerenti di programmazione e pianificazione rispetto all'intero panorama delle istanze sociali ed economiche espresse dal territorio.

Se questo è da una parte la rappresentazione di ciò che avvenuto sul piano amministrativo e operativo nel Veneto e che consente di tirare un bilancio sommariamente positivo di questi ultimi dieci anni di pianificazione territoriale, sembra comunque utile fare una riflessione critica sull'utilità degli strumenti di coordinamento territoriale alla luce della mutata situazione economica dei territori e della continua domanda di maggiore *governance* territoriale.

E' evidente che alla rapidità e compulsività delle trasformazioni urbane registrata nei decenni precedenti, si contrappone oggi una esigenza di ripensamento dei territori in relazione alla loro capacità di rispondere ad esigenze che nel frattempo sono mutate e che spesso vengono orientate verso un attento e oculato utilizzo delle risorse naturali ambientali e culturali.

In questo quadro risulta evidente che il "disegno regionale" debba cogliere preliminarmente la complessità dei rapporti sul territorio, confrontandosi con gli altri strumenti di pianificazione territoriale, urbana e di settore. Questa nuova *mission* del piano è basata sulla considerazione che il sistema pianificatorio non debba più essere caratterizzato da auto-

referenzialità e ancorato ad un'anacronistica gerarchia tra livelli secondo il sistema dei "piani a cascata", dove necessariamente il "piano grande" comanda sul "piano piccolo", ma invece vada riorganizzato introducendo criteri di maggiore flessibilità, dove il piano locale interloquisce con livello superiore e il Piano Territoriale Regionale diventa strumento di riferimento per sviluppare un metodo di confronto e concertazione per il governo territoriale sulla base delle specifiche competenze di ogni attore istituzionale.

Il piano pertanto deve intendersi non come un atto definitivo, ma come uno strumento-processo continuamente integrabile, aperto alle richieste ed alle esigenze della società civile, in grado di prevedere ipotesi alternative e di sviluppare le componenti operative gestionali del processo di pianificazione, trasformandosi da mero strumento tecnico in grado di rappresentare la dimensione territoriale e urbanistica dello spazio fisico veneto, a strumento in grado di offrire una visione strategica da governare con diversi approcci in un'ottica europea.

A tal fine il Piano svilupperà un approccio legato all'ascolto, al networking, alla partecipazione, all'interdisciplinarietà e alla concertazione, raccordando politiche e interventi in una visione sistemica che attraverso un confronto con la società civile pervenga ad un progetto d'insieme supportato da un processo di valutazione delle scelte.

Ciò è fondamentale per la formazione di un disegno regionale capace di raccordare le strategie nazionali ed europee con le esigenze della comunità, proponendosi come elemento di cerniera per un'interlocuzione più efficace tra il sistema di interessi nazionali e locali.

Questo è il percorso fatto dalla Regione Veneto nella redazione dei suoi strumenti di governo regionale (Piano territoriale regionale e Piano paesaggistico), che hanno consentito di strutturare "strumenti-processo" che oltre ad essere esito di un accordo condiviso secondo un approccio *bottom up*, diventano anche strumenti per la definizione di accordi successivi. Il Piano assume così, all'interno di un quadro strutturato dalla convergenza delle competenze e degli obiettivi, una dimensione aperta legata ai processi decisionali partecipativi, al controllo e al consuntivo di programmi e politiche in atto e a possibili reindirizzamenti.

Roberto Gabrielli, Anna Mele, Gabriele Bollini

## L'adeguamento del Piano Territoriale Paesaggistico Regionale dell'Emilia-Romagna

Il Piano Territoriale Paesaggistico Regionale (Ptr) attualmente in vigore è stato adottato dalla Regione, in attuazione della Legge Galasso<sup>1</sup>, il 29 giugno 1989, e approvato definitivamente il 28 gennaio 1993<sup>2</sup>. La scelta della Regione è stata quella di realizzare un Piano urbanistico territoriale con particolare riguardo alla salvaguardia dei valori paesistici e ambientali, in quanto parte tematica del Piano Territoriale Regionale (Ptr), affidandogli il compito di definire gli obiettivi e le politiche di tutela e valorizzazione del paesaggio con riferimento all'intero territorio regionale, e tale natura del Ptr viene confermata dalla normativa regionale successivamente emanata<sup>3</sup>.

Il 23 luglio dello scorso anno la Giunta Regionale ha deciso l'avvio all'adeguamento del Ptr<sup>4</sup>, con l'approvazione dell'Intesa istituzionale tra Regione e il Ministero dei Beni e le Attività Culturali e del Turismo e del Documento Programmatico per l'aggiornamento del Ptr. A seguito di ciò, il 20 ottobre 2014 è stata siglata l'Intesa istituzionale, alla quale si intende dar seguito nei prossimi mesi, superate le fasi di riorganizzazione che hanno interessato sia la Regione sia del Ministero.

La necessità di rivedere il Ptr<sup>5</sup>, a più di 20 anni dalla sua approvazione, ha preso spunto anche dalla necessità di adeguarne i contenuti al Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D.Lgs. 42/2004). La Regione ha deciso di attuare la copianificazione con il MiBACT della tutela dei beni paesaggistici, cioè gli immobili e le aree assoggettate a vincolo paesaggistico, così da realizzare nel Ptr l'integrazione delle tutele statali e di piano.

Il Ptr vigente, oltre a soddisfare la primaria finalità di tutelare i caratteri paesaggistici che rappresentano l'ossatura portante del territorio regionale, contiene alcuni temi di singolare modernità, in primo luogo nell'approccio che abbraccia l'intero territorio regionale, intuizioni concettuali e culturali che hanno anticipato

alcuni temi chiave poi espressi dalla Convenzione europea del paesaggio soltanto nel 2000. Non c'è quindi l'esigenza di "rifare" un nuovo piano paesaggistico, ma la necessità di apportare alcuni, a volte robusti, correttivi, di produrre alcuni approfondimenti e integrazioni, con lo scopo di rappresentare in un unico strumento la tutela paesaggistica della Regione, di potenziare e aumentare l'efficacia del piano vigente in rapporto alla rapidità delle trasformazioni territoriali, sociali ed economiche, di rispondere alle sollecitazioni emergenti dal contesto nazionale e europeo; partendo dall'analisi delle criticità evidenziate dalla Regione e dagli Enti Locali nell'applicazione del Piano. In realtà, larga parte del percorso di aggiornamento di competenza regionale è già stato avviato proprio attraverso l'attuazione del Ptr da parte dei Ptcp, e ora questo aggiornamento va pienamente recuperato ed esplicitato.

Deve essere aperta una riflessione più ampia e maggiormente integrata agli indirizzi del nuovo Piano Territoriale Regionale (Ptr), che considera la qualità paesaggistica un capitale necessario ad accrescere la competitività e l'attrattività della "regione-sistema". La riflessione da fare, anche alla luce del futuro riordino istituzionale, non può prescindere dalla necessità di considerare la funzione svolta dal Ptr, su cui la Regione ha basato la valutazione della sostenibilità delle trasformazioni paesaggistico-ambientali indotte dalla pianificazione settoriale, dai Ptcp e dalla strumentazione urbanistica comunale.

L'attività di copianificazione con il MiBACT trova fondamento nella leale collaborazione che ha caratterizzato da anni i rapporti tra le Istituzioni, e quindi sarà quindi realizzata tramite un'azione concorde e coordinata finalizzata ad agevolare il confronto, lo scambio di informazioni e ogni altra forma di cooperazione per il perseguimento dell'obiettivo comune, nel rispetto delle rispettive competenze e pre-

rogative fissate dalla Costituzione, dalla Convenzione Europea del paesaggio, dal Codice dei beni culturali e paesaggistici e dalla normativa regionale.

Nell'affrontare l'aggiornamento del Ptr occorre tenere presenti alcune problematiche specifiche cui è necessario dare risposte.

In primo luogo, sulla base dell'esperienza maturata va rilevato che, nonostante il piano abbia assunto un concetto di paesaggio esteso all'intero territorio regionale, la sua disciplina normativa non sempre è riuscita a generare un progetto contemporaneo capace di coniugare insieme la salvaguardia del paesaggio e la creazione di nuovi valori e identità, che rappresenta una delle sfide lanciate dai nuovi riferimenti europei, nazionali e regionali in materia.

Una seconda criticità si è evidenziata in una certa difficoltà, prima di tutto culturale, da parte degli Enti locali e degli altri settori regionali di cogliere lo spirito e la portata potenziale degli indirizzi e delle direttive del Ptr. Tale difficoltà può essere attribuita principalmente a due fattori: da un lato, la non sempre perfetta integrazione tra le differenti politiche di settore, che ha contrastato un'applicazione estesa ed efficace; dall'altro, una traduzione più formale che sostanziale delle Unità di Paesaggio ad opera dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (Ptcp), forse non sempre supportati dalla Regione nell'interpretazione, in particolare, del potenziale dinamico e relazionale rivolto a definire politiche d'ambito coordinate.

Altro dato che appare evidente è la difficoltà rilevata nel governare alcune rilevanti trasformazioni (nelle aree agricole o nei paesaggi insediativi non storici) così come nel salvaguardare determinate condizioni di naturalità (negli ambiti costieri in prossimità di aree urbanizzate), o ancora nel caratterizzare appieno talune strutture paesaggistiche fondamentali (gli ambienti fluviali). La mancanza di integrazione tra le diverse politiche di tutela esercitate dai numerosi piani vigenti è un tema che può direttamente ricondursi ai limiti insiti nel sistema normativo e di zonizzazione (assenza di integrazione tra sistema dei vincoli e sistema delle tutele, separazione diarchica tra ambiente e paesaggio), e alla difficoltà di regolamentazione delle aree di confine amministrativo sulle quali i Ptcp presentano spesso incongruenze, ovvero di quelle aree che nel tempo sono state investite dai più significativi processi di trasformazione.

In sostanza, e in estrema sintesi, si può dire

che, a fronte di una efficace azione di salvaguardia e di tutela delle eccellenze, il Ptptr ha incontrato difficoltà a esercitare una funzione positiva, soprattutto nei confronti di quei paesaggi più vulnerabili o più esposti ai poderosi processi di crescita insediativa registrati nell'ultimo ventennio.

### **Natura e ruolo della variante di adeguamento del Ptptr**

L'adeguamento/aggiornamento del Ptptr verrà attuata secondo due linee principali di intervento: la prima, rivolta a salvaguardare il paesaggio in quanto "risorsa per lo sviluppo" (la matrice identitaria, il carattere e l'immagine dei territori, le diversità locali); la seconda, tesa a migliorare la qualità diffusa del territorio (i paesaggi ordinari, l'ambiente di vita quotidiano, del lavoro, del tempo libero).

Entrambi gli aspetti richiedono di considerare il paesaggio come un processo dinamico largamente influenzato dal rapporto che esso intrattiene con le comunità locali, le quali ne determinano il carattere, le specificità, il significato e, infine, la qualità nelle molteplici forme e interpretazioni che esso può assumere.

Conseguentemente, il perseguimento dell'obiettivo di accrescere la qualità del paesaggio come immagine che si incorpora nella qualità dei diversi luoghi che compongono il sistema regionale rendendolo, al tempo stesso, più competitivo e più attraente, richiede non solo l'apposizione di specifiche tutele di ambiti o beni il cui valore va conservato e rigenerato, ma soprattutto la necessità di governare le "relazioni di prossimità" (prossimità fisica, storica, culturale, sociale) tra i "beni paesaggistici" tutelati ai sensi dell'art. 134 del Codice e la restante parte del territorio ricompresa nel medesimo "ambito di paesaggio", costantemente messe in tensione dalle trasformazioni indotte dalla pianificazione regionale di settore e da quella urbanistica e territoriale. Per questo gli "ambiti di paesaggio" dovranno contenere riferimenti necessari per garantire, attraverso semplici ma efficaci processi di valutazione, la coerenza fra i valori e le tutele che li caratterizzano e i processi di trasformazione necessari per lo sviluppo sostenibile del territorio.

Dal punto di vista dei contenuti, le necessità sopra accennate investono sicuramente le funzioni conoscitive, regolative e strategiche che il Ptptr è chiamato a svolgere. Si deve promuovere un efficace processo di semplificazione rispetto alla situazione attuale, caratterizzata

da una normativa paesaggistica regionale e da rappresentazioni grafiche e normative che i Ptcp hanno sviluppato sia in attuazione dei compiti loro affidati dal Ptptr sia in attuazione dei diversi piani di settore<sup>6</sup> fortemente correlati con esso, pur in presenza di un coordinamento regionale non sempre efficace.

Il processo di semplificazione non riguarderà soltanto i beni paesaggistici. Sarà opportuno individuare modalità di rappresentazione delle politiche per la rigenerazione degli "ambiti di paesaggio" e superare il ruolo di supplenza esercitato dal Ptptr in assenza di pianificazioni di settore di cui invece oggi la Regione dispone. È necessario però uno sforzo di armonizzazione per rappresentare unitariamente, nella dimensione regionale, le diverse interpretazioni contenute nei Ptcp, anche con lo scopo di guidare le trasformazioni territoriali indotte dalla pianificazione urbanistica comunale in un progetto unitario indicato in termini strategici dal Ptr, che propone di riformulare la domanda: "dove e come localizzare gli insediamenti e le reti infrastrutturali e tecnologiche di cui abbiamo bisogno, minimizzandone l'impatto paesaggistico-ambientale?" a cui finora ha dovuto rispondere la pianificazione, con la seguente: "quale organizzazione è necessario adottare per indirizzare la domanda di sviluppo verso una progressiva limitazione di un modello insediativo oggi basato solo sul consumo di suolo, su un uso inefficiente delle risorse ambientali e sulla perdita di qualità del paesaggio?".

In questo senso l'aggiornamento del Ptptr completa un processo proattivo, propositivo e progettuale, orientato al miglioramento degli elementi della struttura territoriale, capace di dare risposta alle diverse criticità evidenziate nel tempo: nelle aree periurbane, nel territorio rurale - metastatizzato dal consumo di suolo e dalla dispersione insediativa - nelle aree di contatto costruito/naturale, nell'interfaccia città/campagna, negli spazi compromessi o degradati, nelle aree frammentate dalla infrastrutturazione territoriale, nella perdita di relazioni del sistema paesaggistico e naturalistico, nella sempre più diffusa banalizzazione e omologazione dei caratteri connotanti i diversi contesti territoriali.

Infine, ma non meno importante, l'avvio dell'aggiornamento del Ptptr consente di dare un primo collegamento e una cornice di riferimento a due obiettivi strategici su cui si è già orientata l'Unione Europea; il primo riguardante la riduzione del consumo di suolo (comuni-

cazione n. 571/2011) e il secondo riguardante lo sviluppo delle infrastrutture verdi (comunicazione n. 249/2013). Sul primo obiettivo, com'è noto, esiste una specifica iniziativa normativa a livello nazionale e riflessioni sono in atto in tutte le Regioni, il secondo obiettivo intende promuovere le infrastrutture verdi in tutta Europa, per rispondere al deterioramento degli ecosistemi, del paesaggio, per agire contro le catastrofi naturali e fare in modo che il miglioramento delle risorse naturali e paesaggistiche divenga parte integrante della pianificazione territoriale. La "rete eco-sistemica e paesaggistica" proposta dal Ptr del 2010 è già in linea con la strategia di promozione delle infrastrutture verdi. Si tratta quindi, di inserire e concretizzare nell'ambito con il Ptptr pienamente questo concetto in tutta la struttura del piano, facendo tesoro delle esperienze maturate dai diversi piani territoriali provinciali che, sebbene non omogenee fra loro, possono costituire un patrimonio di conoscenze e di pratiche sul tema e una prima ossatura di questo nuovo tipo di infrastruttura.

1. La Legge 8 agosto 1985, n. 431, all'art. 1bis prescriveva alle Regioni la redazione di piani paesaggistici o di piani urbanistici-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici e ambientali. Deliberazione del Consiglio regionale n. 1338 del 28 gennaio 1993.
2. Art. 40quater della Legge Regionale n. 20 del 2000, "Disciplina generale sulla tutela e uso del territorio", introdotto con la Lr n. 23 del 2009, che ha dato attuazione al D.Lgs. n. 42 del 2004, Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio.
3. Ai sensi del D.Lgs. n. 42 del 2004, della Lr n. 20 del 2000 e dell'Accordo del 9 ottobre 2003 tra la Regione, il MiBAC e le Autonomie Locali. "Documento programmatico per l'adeguamento del Piano Territoriale Paesaggistico Regionale (Ptptr)" allegato alla Delibera di Giunta n. 1284 del 23 luglio 2014 recante "Adeguamento del piano territoriale paesaggistico regionale (Ptptr), ai sensi del d.lgs. n. 42 del 2004, della l. r. n. 20 del 2000, dell'Accordo del 9 ottobre 2003 - Approvazione dello schema di intesa istituzionale tra Regione e Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici dell'Emilia-Romagna del MiBACT - Approvazione del documento programmatico per l'adeguamento del Ptptr - Approvazione degli studi propedeutici all'adeguamento del Ptptr".
4. Si pensi alle ricadute territoriali dei Piani dei parchi, Piani di bacino idrografico, Piano di Tutela delle Acque, Ambiti di interesse comunitario, Piani per il trattamento dei rifiuti, Piani per le attività estrattive, Programmi agricoli, Programmi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, ...

## Claudia Dall'Olio, Graziella Guaragno

# Storia e prospettive del Piano Territoriale Regionale dell'Emilia-Romagna

Il Piano Territoriale Regionale dell'Emilia-Romagna, approvato nel 2010, è frutto di una scelta politica maturata ed esito di almeno due grandi stagioni di pianificazione territoriale, che hanno portato a configurare il Ptr come un documento "alto" di "visione strategica" rappresentata nei quattro volumi del piano vigente.

Completamente diversa è l'impostazione del primo Ptr della Regione Emilia-Romagna, approvato nel 1990, primo prodotto di una importante stagione di pianificazione regionale che, insieme al coevo Piano Paesistico Regionale (del 1993) e al Piano Regionale Integrato dei Trasporti (1999), ha fondato le basi dell'intera pianificazione territoriale.

Era un piano "disegnato" che definiva lo scenario di assetto territoriale evidenziando la matrice ambientale, la struttura insediativa, la rete infrastrutturale e la struttura produttiva della regione che dovevano presiedere allo sviluppo territoriale ed economico-sociale nel lungo periodo.

Questo schema si fondava sulla identificazione di "città regionali" e dei "centri ordinatori", proponendo la costruzione del Sistema Metropolitano Policentrico come modalità per superare il policentrismo imitativo (tutto ovunque, magari a diversa grandezza in funzione della diversa dimensione del Comune); dei corridoi intermodali e degli schemi di reti portanti dei sistemi di mobilità e di trasporto, nonché dei nodi di interscambio e di integrazione delle reti; dei sistemi urbani complessi e dei relativi bacini di traffico urbani; dei sistemi territoriali complessi a differente matrice: ambientale, turistico-ambientale, fluviale; dei parchi regionali.

Un piano anche di natura programmatica: un progetto territoriale a cui riferire le politiche di spesa. Identificando per oggetti selezionati le problematiche e le azioni desiderate, il Ptr si sostanziava in un insieme di indirizzi utili

per la concertazione delle azioni di governo del territorio di diversi soggetti istituzionali e delle politiche che concordemente si intendevano attivare. Il Ptr individuava in sintesi aree relazionali, definite "aree e sub-aree programma" come ambiti nei quali sviluppare stretti livelli d'integrazione, in cui operare bilanci socio-economici ed ambientali.

La revisione di questo modello originario affonda le sue radici nella visione riformista che si sviluppa già a partire dalla seconda metà degli anni '90. In quegli anni in regione matura la volontà di delegare funzioni, anche in materia di pianificazione territoriale, alle Province. E' in questi anni che si sviluppa una prima importante stagione di pianificazione territoriale a livello provinciale con i Piani Infra-regionali che, in attuazione del Ptr, approfondiscono e specificano il disegno regionale.

Questa impostazione si evolve e prende forma compiuta con la nuova legge regionale di governo del territorio n. 20/2000 che assegna alle Province, attraverso il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (Ptcp), il compito di coordinare e integrare in un unico apparato normativo i diversi Piani settoriali regionali per offrire riferimenti territoriali unitari alla pianificazione urbanistica. La legge demanda inoltre a questo strumento la definizione di una serie di specifiche scelte di natura territoriale come, ad esempio, l'individuazione dei poli funzionali e delle aree produttive sovracomunali.

Il disegno dell'assetto territoriale di area vasta quindi prende forma e si sedimenta nei Piani Territoriali Provinciali, i primi e, per molti aspetti, i più innovativi prodotti della Lr 20/2000, che di fatto superano, assorbendola, la pianificazione territoriale regionale. E' ad esito di questa seconda stagione di pianificazione provinciale che si compie la scelta di mutare profondamente la natura del Ptr

delineandolo quale strumento di programmazione regionale, nella forma di un documento di "visione strategica" narrata.

Il nuovo Ptr, approvato nel 2010, si propone come cardine della programmazione strategica, dell'integrazione delle politiche e della *governance* territoriale: fornisce una visione futura, facendovi convergere gli sforzi di programmazione e pianificazione visti come un "unicum" nella "programmazione territoriale". Il Ptr propone una strategia di sviluppo regionale basata sulla valorizzazione delle differenze territoriali che si gioca su tre fronti: avviare una nuova stagione di sviluppo (in risposta ai primi sintomi della crisi) orientata alla *green-economy*; rafforzare la coesione sociale in una prospettiva di forte cambiamento e invecchiamento della popolazione; ritrovare equilibri di sostenibilità per far fronte al cambiamento climatico e le conseguenti criticità ambientali.

Elemento unificante della strategia è l'indirizzo ad una maggiore e più efficace integrazione fra i diversi settori e livelli della Pubblica Amministrazione. Il Ptr per questo mette il territorio al centro, come elemento unificante, basandosi sulla lettura delle caratteristiche e delle reali (e mutate) dinamiche socio economiche del territorio, a prescindere dai confini amministrativi e dalle visioni pianificatorie consolidate al loro interno.

Si passa dal concetto di policentrismo a quello della "Regione sistema": un progetto volto a fare emergere il territorio (il suo capitale territoriale) e renderlo "attraente", che si sviluppa su due versanti:

- il versante interno della costruzione della qualità insediativa ed ecologica e riproduzione della convivenza sociale e della capacità di generare conoscenza, di creare buona occupazione e valorizzare l'intraprendenza e la cultura d'impresa;
- il versante esterno di riconoscimento internazionale di queste qualità per trattenere ed attrarre investimenti.

Nel progetto dei luoghi il Ptr non definisce un disegno territoriale (delegato ai Ptcp), ma descrive (ed individua ideogrammaticamente) degli "spazi" privilegiati di azione per l'esercizio integrato della *governance* interistituzionale nel governo delle trasformazioni territoriali: le "città effettive" e i "sistemi complessi di area vasta" che sono, rispettivamente alla scala intercomunale e a quella di area vasta, gli spazi oggi non presidiati in cui

si manifestano le maggiori criticità.

Il concetto di città effettiva rende conto della dinamica dei processi insediativi e di vita quotidiana che travalica i confini amministrativi comunali e della conseguente necessità-opportunità di coordinare la pianificazione urbanistica per renderla aderente alle dimensioni reali delle conurbazioni e della mobilità. Le città effettive sono il riferimento per la riorganizzazione ed efficientamento del sistema insediativo, del welfare e dei servizi, verso un modello di città compatta più funzionale ed efficiente anche da un punto di vista energetico.

I sistemi complessi di area vasta descrivono situazioni di più grandi dimensioni, caratterizzate da differenti condizioni territoriali e rapporti di interazione tra spazi urbanizzati e spazi a maggiore grado di naturalità; rappresentano la scala di pianificazione delle relazioni fra le città effettive e l'integrazione tra queste ultime e la rete ecosistemica. A questo livello l'integrazione delle reti ambientali, del paesaggio e della mobilità deve costituire la matrice per il governo del sistema insediativo e del rapporto urbano-rurale. Per la sua attuazione il Ptr individua quindi come strumenti privilegiati, da un lato, la filiera dei piani a valenza territoriale, *in primis* i Ptcp, e, dall'altro, gli strumenti regionali di programmazione economico-finanziaria.

A pochi anni dalla sua approvazione, l'impostazione del Ptr vigente, è oggi nuovamente oggetto di discussione e ripensamento. Se non la strategia complessiva, almeno la sua declinazione nei contenuti di piano appaiono inadeguati rispetto a un mutato scenario economico-istituzionale.

L'esplosione della crisi economica – immobiliare (di cui il Ptr ha solo intuito la portata), impone oggi un cambiamento più radicale di paradigma di sviluppo, dalla crescita alla rigenerazione, e quindi degli strumenti per governarlo. Inoltre il processo di riordino istituzionale che elimina le Province come ente di primo livello e riforma in senso centralistico i rapporti tra Stato e Regioni, impone necessariamente di ripensare il ruolo e i contenuti del Ptr all'interno della più organica revisione della legge 20/2000.

La sfida da affrontare presenta due aspetti fondamentali e complementari.

1. La natura programmatica del Ptr: nel mutato clima politico-istituzionale la possibilità delle Regioni di mantenere

una autonomia e ruolo decisionale e non meramente gestionale, passa dalla capacità delle Regioni stesse di declinare in modo efficiente le programmazioni economico-finanziaria trasformandola in politiche territoriali. Tale necessità non è una novità, ma certamente si può affermare che l'operato delle Regioni negli ultimi 15 anni ha marginalizzato questo compito, privilegiando invece il ruolo legislativo e di erogazione di finanziamenti su politiche settoriali scarsamente integrate.

2. La natura pianificatoria del Ptr: il mutamento istituzionale delle Province richiede alla Regione una nuova riflessione sulla necessità di riportare all'interno dei propri strumenti di pianificazione alcune scelte di assetto territoriale di area vasta, attualmente delegate ai Ptcp. Dato per "scontato" di riaffermare il ruolo del Piano Territoriale Paesaggistico Regionale (Ptpr) e del Piano Regionale Integrato dei Trasporti (Prit) come matrici fondative del disegno dell'assetto territoriale, ad esse va integrata la visione progettuale degli elementi cardine per lo sviluppo del sistema insediativo.

Entrambi questi aspetti richiamano fortemente la necessità di dotare la Regione di un nuovo strumento (Ptr/Ptpr) capace di integrare le politiche settoriali regionali in una unica visione programmatica e di valutazione nonché in un unico disegno territoriale: è infatti solo attraverso la definizione di un chiaro assetto territoriale fondato sulle prestazioni attese e la definizione di un sistema di valutazione che si può ottenere una reale integrazione inter-settoriale e mantenerla nel tempo.

#### Riferimenti bibliografici

- Guaragno G. (2013), «Il consumo di suolo nella pianificazione territoriale della Regione Emilia-Romagna», in Giudice M., Minucci F. (2013 a cura di) *Governare il consumo di suolo*, Alinea 2013
- Mattiussi P. (2010) "Il Piano Territoriale Regionale", *Rapporto dal Territorio 2010. Regione Emilia-Romagna*, INU, 2010

Giuseppe De Luca

## L'integrazione paesaggistica al Piano di indirizzo territoriale vigente della Toscana

La pianificazione territoriale e paesaggistica della Toscana è l'involontario "specchio" paradigmatico dell'evoluzione di intendere il ruolo della Regione nel governo del territorio contemporaneo italiano.

Iniziata con un modello di governo di cooperazione interistituzionale e intergovernativa: ««La nuova edizione del Piano di Indirizzo Territoriale (...) troverà la sua ragion d'essere nella condivisione di un'idea di governo del territorio che prevede competenze plurime e distinte che si armonizzano per realizzare prospettive strategiche comuni. L'intento è di favorire le propensioni cooperative tra gli Enti superando le maglie delle relazioni gerarchiche»<sup>1</sup>, per la redazione e approvazione del *Piano di indirizzo territoriale 2005-2010*. È finita con un abbandono della cooperazione interistituzionale in favore di un rapporto esclusivo intergovernativo tra Regione e Ministero centrato sul mantenimento del Pit esistente, con un aggiornamento rispetto ad alcuni grandi progetti di infrastrutture e su una robusta integrazione paesaggistica, a seguito del parziale aggiornamento del quadro conoscitivo esistente<sup>2</sup>. La nuova impostazione è figlia del cambio di Giunta regionale dopo le elezioni amministrative del 2010. A quella data il Pit era stato approvato nella parte territoriale<sup>3</sup>, mentre era solo adottato per la parte paesaggistica<sup>4</sup>. La pretesa di proporsi come strumento cardine rispetto a tutti gli altri settori della macchina regionale, compresa la programmazione, non era così robusta come il confezionamento del Pit richiedeva: una parte importante dell'apparato politico regionale lo considerava già allora troppo "invadente"<sup>5</sup>.

La nuova Giunta regionale insediata nel 2010 piuttosto che concludere l'iter di formazione della parte paesaggistica<sup>6</sup>, inaugura una stagione di "integrazioni" al Pit vigente:

compresa quella paesaggistica che, formalmente, è adottata con Dcr n. 58 del 24 luglio 2014<sup>7</sup>. Ma che nella sua realtà è una vera e propria variante generale, perché interviene a sostituire integralmente la parte paesaggistica adottata nel 2009.

"Integrazione" paesaggistica approvata in Consiglio regionale il 27 marzo 2015 (alla data in cui scriviamo non è stata ancora pubblicata sul *BURT*<sup>8</sup>), dopo un aspro dibattito interno ed esterno agli organi istituzionali regionali, arrivato fino all'attenzione internazionale<sup>9</sup>, con tensioni anche all'interno della stessa aula Consiliare e con il disconoscimento delle modifiche introdotte nell'iter di discussione finale sia in Commissione che in aula da parte dell'Assessore regionale proponente<sup>10</sup>, tanto che è stato necessario l'intervento diretto del Presidente della Regione per non far deragliare il piano proprio nel delicato passaggio istituzionale<sup>11</sup>.

La firma di co-pianificazione con il MiBACT, comunque, è intervenuta qualche settimana dopo, l'11 aprile 2015, ed ha sancito la chiusura, anche formale, dell'integrazione paesaggistica al Pit e sottolineato l'innegabile successo dell'azione politica regionale. Il Pit attuale è formalmente dunque un «piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici», nella realtà l'integrazione paesaggistica ne cambia radicalmente forma, tanto da essere un "piano" con alcune strategie territoriali, all'interno del quale vi è un altro "piano" con strategie di natura paesaggistico-territoriale; con due distinti quadri conoscitivi e due distinte strategie di intervento sul territorio regionale. Gli aspetti paesaggistici, infatti, si innestano in maniera autonoma, nel corpus del Pit 2005-2010, senza qualsivoglia riflessione giustificativa di questo "innervamento" normativo paesaggistico indipendente rispetto al Pit. Il caso più eclatante di

questo doppio linguaggio è il mantenimento in vita del *Master Plan* "La rete dei porti toscani" che fa riferimento agli scenari e agli studi del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, che non sono stati per nulla oggetto di riflessione e/o di valutazione.

Di contro l'unica strategia di sviluppo contenuta è il "Progetto per la fruizione lenta del paesaggio regionale", che fa riferimento all'ambito rurale, per il resto permangono in vita quelle del Pit vigente.

Detto questo, l'integrazione paesaggistica ha un obiettivo culturale molto alto: l'idea che il paesaggio debba costituire l'elemento ordinatore della pianificazione territoriale e delle pratiche settoriali della Regione; e che gli indirizzi, direttive e regole, nonché la "vestizione" dei vincoli per le aree individuate da leggi e decreti, servano essenzialmente a guidare le trasformazioni che quotidianamente avvengono sul territorio, per effetto dei processi sociali, economici e culturali che vi prendono corpo, e siano al contempo cornice per il sistema dei poteri locali quando confezionano gli strumenti di pianificazione a tutti i livelli.

L'elemento ordinatore dell'integrazione paesaggistica del Pit è la riscoperta e il ritorno ai rapporti positivi esistenti nel territorio e con il suolo, secondo i postulati della "scuola territorialista": i problemi della sostenibilità dello sviluppo devono mettere in primo piano la valorizzazione del patrimonio territoriale – nelle sue componenti ambientali, urbanistiche, culturali e sociali – come elemento fondamentale per la produzione durevole di ricchezza, dove il paesaggio è sì una manifestazione esteriore del territorio, ma anche il luogo dove si integrano quattro componenti, quella "geomorfologica", quella "ecosistemica", quella "urbanistica", ed infine quella "rurale"<sup>12</sup>. Dunque due di origine naturale e due di origine antropica. Sono proprio queste che costituiscono le invarianti paesaggistiche dalle quali sono generate le regole statutarie per il futuro. Regole che tuttavia sono percolate non dalle pratiche e dagli usi contemporanei, quanto dalle pratiche e dagli usi sedimentati nella storia, quando ancora la tecnologia non aveva "liberato" le persone da una dipendenza virtuosa con il territorio.

Su questo assunto è costruito un approfondito quadro conoscitivo e un corredo cartografico di tipo analitico che ha portato ad

uno studio storico della “coevoluzione del rapporto uomo-territorio”, fissando nell’immagine del territorio regionale alla nascita della Repubblica (dopoguerra/metà anni Cinquanta) lo stato di riferimento virtuoso dei rapporti di lunga durata che hanno generato il paesaggio regionale. Applicando questa impostazione di metodo sono stati individuati 20 ambiti di paesaggio<sup>13</sup>, ad ognuno dei quali è associata una scheda riportante gli obiettivi di qualità con valore di indirizzo e direttive da recepire e declinare nella pianificazione territoriale e urbanistica locale, nonché la disciplina dei “beni paesaggistici”, propriamente riportata in un’apposita sezione.

A questo segue la disciplina degli “ulteriori contesti”, ai sensi dell’articolo 143 del Codice, ovvero gli obiettivi e le direttive riferiti ai siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale universale dell’UNESCO; e quella del “Sistema idrografico regionale”, quale componente strutturale di primaria importanza per il territorio e risorsa strategica per il suo sviluppo sostenibile, comprendente obiettivi, direttive, e prescrizioni facenti diretto riferimento alla legge regionale sulla difesa dal rischio idraulico e tutela dei corsi d’acqua (21/12).

Stranamente, però, la disciplina non opera alcuna selezione tra le aree tutelate ex lege e non individua le aree compromesse e degradate (quelle che non debbono essere interessate da procedimenti autorizzatori), che è uno dei punti rilevanti per un piano paesaggistico, secondo il Codice. Eppure richiama il completamento delle strutture urbane esistenti e si dilunga molto nelle cosiddette “norme figurate”, come esemplificazioni con valore puramente indicativo, e nelle *Linee guida per la riqualificazione paesaggistica dei tessuti urbani della città contemporanea*, che assume la valenza di strumento operativa ed esemplificativa volto ad orientare la pianificazione/progettazione di interventi di nuova edificazione/addizione nelle aree di margine e di contatto tra tessuti urbani e contesto rurale. Ma senza l’individuazione delle aree compromesse e degradate la sua efficacia sarà probabilmente debole.

In fin dei conti, il piano sembra proporre «una visione del paesaggio che risulta conformata al solo livello regionale, inevitabilmente appiattita sulla dimensione paesaggistica (tipicamente ancorata, anche per

l’impostazione voluta dal Ministero, a mere condizioni di tutela e conservazione), che elude le possibilità di interazione e socializzazione con il livello locale e che prefigura, anche per l’assenza di una commisurata e conseguente rivisitazione della componente strategica, una struttura ed un modello territoriale paradossalmente statico (fallendo o comunque indebolendo la potenziale valorizzazione), tendenzialmente immutabile e rinuncia alle capacità (invece considerate dal Codice) di determinare la propria contemporaneità e di delineare al contempo le condizioni e le regole per realizzare e innovare (in un’ottica di compatibilità e sostenibilità) il futuro paesaggio toscano»<sup>14</sup>.

1. *Protocollo di Intesa* tra Regione Toscana, Anci, Uncem, Upi, Patto per il governo del territorio, sottoscritto a Firenze il 2 novembre 2006, art. 2, c. 3. Patto preceduto da una serie di prese di posizioni del sistema delle autonomie locali, la più importante delle quali è: Anci Toscana, Il punto di vista dei Comuni toscani sul governo del territorio, Firenze 17 ottobre 2006; e seguito da un *Protocollo di Intesa* e dal relativo Disciplinare di Attuazione con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali (firmati il 23 gennaio e il 24 luglio 2007) esteso poi a tutti gli enti territoriali regionali con un successivo protocollo il 18 novembre 2008.
2. Intesa attuativa firmata il 22 ottobre 2012 tra Regione e Mibac.
3. Approvato con Dcr n. 72 del 24 luglio 2007.
4. La parte paesaggistica adottata con Dcr n. 32 del 16 giugno 2009. Per decisione politica si rimandò l’approvazione a dopo le elezioni regionali dell’anno successivo.
5. Significativo, per esempio, aver tenuto fuori dal PIT il *Project Financing per la progettazione e costruzione dei nuovi ospedali toscani nel 2006*, che tanti problemi hanno poi dato rispetto alla loro localizzazione; oppure l’approvazione separata rispetto al PIT del *Piano regionale di azione ambientale 2007-2010*; ed ancora la non convergenza tra il PIT e il Programma di sviluppo rurale 2007-2013.
6. In attesa della redazione della nuova parte paesaggistica, quella adottata viene allungata, infatti la valenza delle salvaguardie dopo i primi tre anni sono via via prorogate con tre provvedimenti normativi: Lr 66/2011, art. 147; Lr 77/2012, art. 1, c. 16; Lr 54/2013, art. 2.
7. Le altre riguardano nel 2011: il Parco agricolo della Piana e la qualificazione dell’aeroporto di Firenze che, poi, porta alla individuazione di una nuova pista.
8. Sul sito della Regione ancora oggi (13.5.15) sono presenti solo i documenti adottati e non

già quelli approvati: cfr. <http://www.regione.toscana.it/-/piano-di-indirizzo-territoriale-con-valenza-di-piano-paesaggistico>

9. Il New York Times del 25 settembre 2014, così titolava un ampio articolo sul piano: «To Tuscan Wine Makers, a Preservation Plan Takes On Acrid Undertones».
10. Contrarietà apertamente ribadita, anche con accuse pesanti, dopo il voto di approvazione e che ha sancito la rottura con una parte della maggioranza <http://www.greenreport.it/news/urbanistica-e-territorio/piano-paesaggistico-della-toscana-l'intervento-dell'assessore-marson-dopo-l'approvazione/>
11. Per tutti cfr. M. Vanni, «Sul piano del paesaggio spunta il “lodo Rossi”», *La Repubblica Firenze*, 22 febbraio 2015.
12. Specificatamente sono: invariante 1) *caratteri idro-geo-morfologici dei bacini idrografici e dei sistemi morfogenetici*; invariante 2) *caratteri ecosistemici dei paesaggi*; invariante 3) *carattere policentrico e reticolare dei sistemi insediativi, urbani e infrastrutturali*; invariante 4) *caratteri morfotipologici dei sistemi agro ambientali dei paesaggi rurali*.
13. Alcuni dei quali contestati dalle autonomie locali, perché hanno “fotografato” una realtà economico-produttiva e sociale non più esistente, oppure largamente superata dopo lotte e forti rivendicazioni sociali, come quella mezzadrile che aveva strutturato e connotato molte aree regionale per circa 10 secoli.
14. «Piano territoriale e pianificazione paesaggistica in Toscana: una difficile e problematica integrazione» di F. Cinquini, in INU Sezione Toscana, *Il Piano Paesaggistico nelle politiche regionali per il governo del territorio: il contributo di INU Toscana sul Ppr*, Dossier, dicembre 2014, al quale rimandiamo per una puntuale disamina del piano prima di essere discusso in aula consiliare.

Achille Bucci

## Pianificazione paesaggistica ambientale nelle Marche

L'attenzione alla tutela del paesaggio non nasce nella Regione Marche con il Codice del 2004. Fin dal 1989 comunque<sup>1</sup>, prima tra le regioni italiane, le Marche si sono dotate di uno strumento di pianificazione, il Piano Paesistico Ambientale Regionale (Ppar) che non limitava la propria disciplina alle sole aree oggetto dei vincoli statali ma dettava prescrizioni e indirizzi di tutela paesaggistica e ambientale per l'intero territorio regionale.

E' grazie proprio a questo tipo di piano paesaggistico che numerose risorse del paesaggio e dell'ambiente presenti sul territorio regionale, ulteriori rispetto ai beni vincolati del Codice nel 2004, sono state riconosciute, tutelate e valorizzate: a partire da tutti i centri e nuclei storici esistenti (oltre 750, invece dei circa 300 tutelati dal D.lgs. 42/2004), dagli edifici e manufatti storici extraurbani (oltre 1300 rispetto alle circa 100 ville tutelate dall'art. 136 del Codice), dalle aree dell'eccellenza botanica, geologica e storica, dai luoghi della memoria, dai crinali...e così via per numerosi altri beni.

Nel processo di riconoscimento di valore e di conseguente salvaguardia del paesaggio un ruolo determinante è stato affidato dal piano ai Comuni marchigiani. Fin dal 1989, in parte anticipando l'art. 145, comma 4, del decreto legislativo 42/2004, il piano paesaggistico delle Marche obbliga infatti i Comuni ad adeguare i propri strumenti urbanistici generali. In adeguamento alle previsioni del piano regionale, quasi tutti gli enti locali della regione (218 Comuni su un totale di 236) hanno perciò assunto il tema paesaggistico all'interno dei propri piani regolatori e introdotto norme finalizzate alla conservazione delle numerose e rilevanti risorse paesaggistiche presenti nel territorio.

E' perciò grazie al piano paesaggistico vigente e alla sua narrazione del paesaggio, letto nel

la sua complessità e unitarietà di "sistema di sistemi", articolato per tematismi (geologico-geomorfologico, botanico-vegetazionale, storico-culturale) e categorie costitutive (fiumi, crinali, boschi, praterie, centri storici, luoghi della memoria, ecc.), che i marchigiani hanno elaborato e sempre più condiviso un'idea di paesaggio.

Con il tempo quest'idea ha preso forza ed è diventata il riferimento culturale e la forma tangibile con cui l'intera società locale identifica, percepisce e racconta i paesaggi delle Marche. A seguito dell'entrata in vigore del D.lgs. 42/2004 e in attuazione delle sue previsioni, la Regione ha innanzitutto verificato la conformità del proprio Ppar con il nuovo dettato normativo; ne è emersa una complessiva coerenza e anzi, come si è detto, in alcuni casi il piano paesaggistico delle Marche sembra aver anticipato il Codice<sup>2</sup> stesso.

A fronte di tale complessiva coerenza sono però emersi alcuni elementi di debolezza del piano, anche rispetto alla Convenzione europea, che motivano la necessità e l'opportunità dell'odierna rivisitazione. Tali criticità sono riconoscibili in alcune decisioni operate dal piano, in particolare:

- nell'aver scelto di individuare norme e previsioni di tutela e di vincolo piuttosto che indicare un progetto di paesaggio, senza perciò fornire una visione guida che orientasse, anche le trasformazioni, alla valorizzazione e alla costruzione di nuova qualità paesaggistica;
- per non aver affrontato il tema, oggi suggerito dalla convenzione europea, dei paesaggi della vita quotidiana, in particolare dei paesaggi urbani;
- nell'aver utilizzato esclusivamente una lettura tematica del paesaggio che rendeva difficile una contestualizzazione rispetto al territorio e alle sue partizioni (non definiva perciò gli Ambiti di Pae-

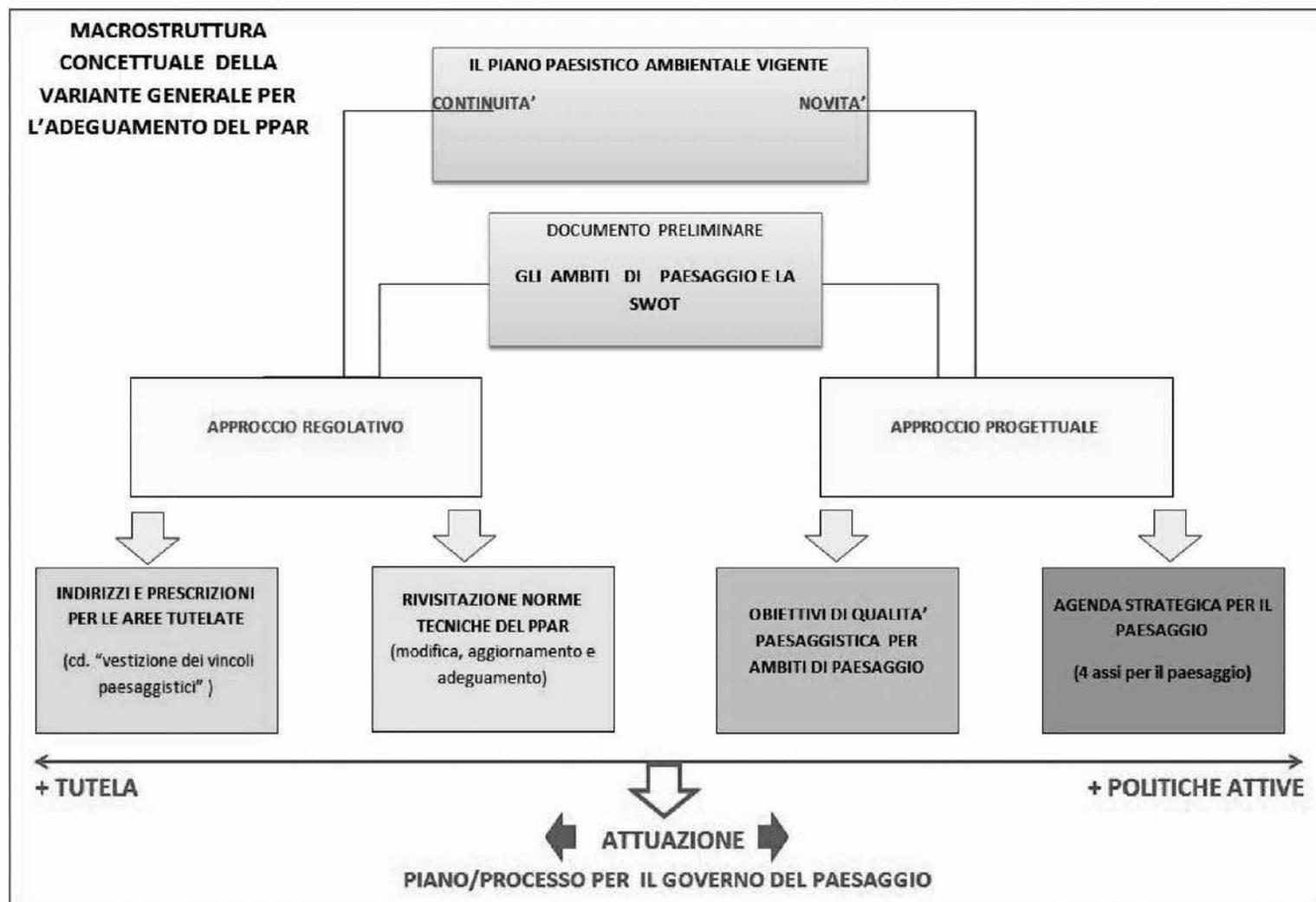
saggio richiesti dal Codice) e solo parzialmente definiva le normative d'uso per le aree dei vincoli paesaggistici statali.

In relazione alla necessità di integrare e aggiornare il Ppar, per renderlo completamente coerente con il Codice e la Convenzione europea, la Giunta regionale ha perciò definito gli indirizzi generali, per la verifica e l'adeguamento del piano, in particolare:

- apprendere dagli esiti del piano paesaggistico vigente;
- pensare al paesaggio come ad patrimonio comune da tutelare attraverso la conoscenza e la valorizzazione;
- assumere la sussidiarietà e la trasversalità quale componenti fondamentali delle azioni per il paesaggio, sia per la tutela sia per la valutazione;
- reinterpretare la funzione regolativa al fine di aumentarne la condivisione e, di conseguenza, l'efficacia;
- costruire strategie di sviluppo territoriale durevole attraverso la cultura e la pianificazione del paesaggio;
- progettare e costruire nuova qualità, in particolare nei paesaggi ordinari e in quelli urbani;
- integrare le conoscenze attraverso una lettura coordinata delle componenti tematiche del paesaggio;
- coordinare e connettere le politiche pubbliche, finalizzandole alla costruzione di nuova qualità paesaggistica e di nuovi paesaggi di qualità.

Sulla base degli indirizzi stabiliti dalla Giunta la struttura regionale competente ha dato avvio e coordinato la verifica e l'adeguamento del Ppar, attività interamente effettuate da un gruppo di lavoro interno, composto dai funzionari dei servizi regionali competenti nelle materie aventi attinenza con il paesaggio (territorio, paesaggio, ambiente, agricoltura, difesa del suolo, cultura, forestazione).

Parallelamente allo svilupparsi delle attività del gruppo di lavoro interno è stato inoltre istituito un tavolo tecnico ai cui lavori sono stati invitati a partecipare i rappresentanti tecnici delle Province, dell'ANCI, delle Comunità Montane, degli enti gestori dei parchi e delle aree protette, del Coordinamento regionale del Corpo Forestale dello Stato nonché, anche nelle more dell'accordo di co-pianificazione<sup>3</sup>, dalle varie strutture locali del MiBACT.



Sulla base degli indirizzi indicati dalla Giunta regionale, è stato perciò costruito un “Documento preliminare per l’adeguamento del Piano Paesistico Ambientale Regionale al Codice dei beni culturali e del paesaggio e alla convenzione del paesaggio”, approvato dall’organo esecutivo con delibera del febbraio 2010<sup>4</sup>.

La struttura della Variante Generale per l’adeguamento del piano paesaggistico regionale delineata dal “Documento preliminare” e che, per espressa scelta di contenuti, continuerà a contenere e a dare evidenza (anche con l’utilizzo dello stesso acronimo “Ppar”) al tema ambientale, si articolerà secondo due grandi partizioni che connotano due diversi e complementari approcci al tema paesaggistico:

- un approccio regolativo, finalizzato alla tutela, in continuità con la struttura del piano vigente, che inquadra l’obiettivo della salvaguardia nella prospettiva della conservazione e della tutela della forma paesaggistica esistente, così come letta dal piano stesso. Un orizzonte in cui la qualità del paesaggio passa perciò

attraverso la formulazione di una serie d’indicazioni, indirizzi e prescrizioni volte ad evitare alcune trasformazioni e modifiche, valutate preventivamente dal Piano secondo due graduazioni della tutela (orientata e integrale), individuate quali soglie massime di trasformabilità compatibile;

- un approccio progettuale, quale novità rispetto alla struttura del piano vigente, pensato come processo elaborativo che continua nel tempo, senza perciò esaurirsi con l’approvazione, attraverso cui individuare una serie di opzioni strategiche, di percorsi e di azioni progettuali, in cui la tutela e la salvaguardia della qualità paesaggistica siano viste, anche, nella prospettiva di un’inevitabile e necessaria trasformazione ed evoluzione della forma territoriale.

La qualità del paesaggio non si determina perciò solamente con il mantenimento di un valore iniziale di riferimento ma con la definizione di obiettivi di qualità cui tendere e verso cui operare.

Un tale approccio necessita perciò di una

formulazione degli obiettivi di qualità non generica, direttamente correlata e agganciata al territorio, in grado di definire, preventivamente, percorsi effettivamente attivabili e in grado di governare una modificazione virtuosa, durevole e quanto più condivisa .

### La componente regolativa

La conferma generale dell’apparato regolativo e di tutela del Ppar del 1989 avviene attraverso l’aggiornamento e l’aggiustamento della struttura descrittiva e normativa del piano, oggi effettuata anche sulla base delle criticità emerse in sede di attuazione.

Il piano è in corso d’integrazione con le nuove indicazioni del Codice (tra tutte si pensi all’individuazione delle norme d’uso per le aree vincolate, la cosiddetta “Vestizione dei vincoli”) e sulla base delle nuove conoscenze disciplinari e di settore. In tal senso si pensi al relevantissimo patrimonio conoscitivo costruito dalla Regione negli ultimi anni attraverso:

- la cartografia vettoriale dell’intero territorio regionale;
- nuove banche dati della geologia e della geomorfologia regionale;

- l’inventario forestale, la carta della vegetazione, il censimento delle formazioni vegetali monumentali, nonché la banca dati della Rete Ecologica regionale;
- il sistema informativo regionale dei beni culturali.

L’aggiornamento del piano del 1989 si sta perciò concretizzando secondo due principali linee di attività:

- una revisione dell’apparato descrittivo e normativo, in particolare: mediante l’integrazione nel “sistema ecologico-ambientale” dei temi botanico-vegetazionali e faunistici, nonché con l’introduzione del tema insediativo-infrastrutturale che focalizza l’attenzione sul tema dei paesaggi urbani, dimenticati nel 1989;
- l’elaborazione di un atlante delle schede di caratterizzazione e di delimitazione delle 260 aree con vincolo paesaggistico (di cui all’art. 136 del Codice) con il quale, tra l’altro, si stanno individuando su cartografia di dettaglio (carta tecnica regionale in scala 1:10.000) i perimetri delle aree vincolate e le prescrizioni d’uso (la “vestizione dei vincoli”, tanto cara alle strutture ministeriali).

## La componente progettuale

Le politiche attive di valorizzazione e di costruzione di nuova qualità paesaggistica sono riconosciute dal piano quale strumento attraverso cui operare per la salvaguardia e la valorizzazione del paesaggio marchigiano. Per tale finalità si stanno perciò costruendo tre strumenti che potranno costituire il mezzo attraverso cui dare attuazione alla componente progettuale e innovativa del piano: l’Atlante degli ambiti di paesaggio e degli Obiettivi di Qualità paesaggistica; l’Agenda Strategica del paesaggio regionale; l’Osservatorio regionale del territorio e del paesaggio.

Prima di parlare degli Obiettivi di Qualità occorre ricordare innanzitutto che gli ambiti di paesaggio, approvati con il “Documento preliminare” per la revisione del piano paesaggistico, individuano “...insiemi complessi di paesaggi differenti ma concordanti, determinati dalla compresenza di beni, di natura e tipologia diverse fra loro, reciprocamente interrelati...”.

Con la costruzione degli ambiti di paesaggio è emersa con evidenza l’esistenza nel territorio regionale di numerosi paesaggi che non trovano però riferimento nella partizione am-

ministrativa. Diventa perciò importante, anche per il tema paesaggistico, la scelta operata dalla Giunta regionale con la nuova proposta di legge per il governo del territorio<sup>5</sup> che sottuisce ai piani regolatori comunali un piano strutturale intercomunale obbligatorio, propedeutico e vincolante per i piani operativi dei comuni.

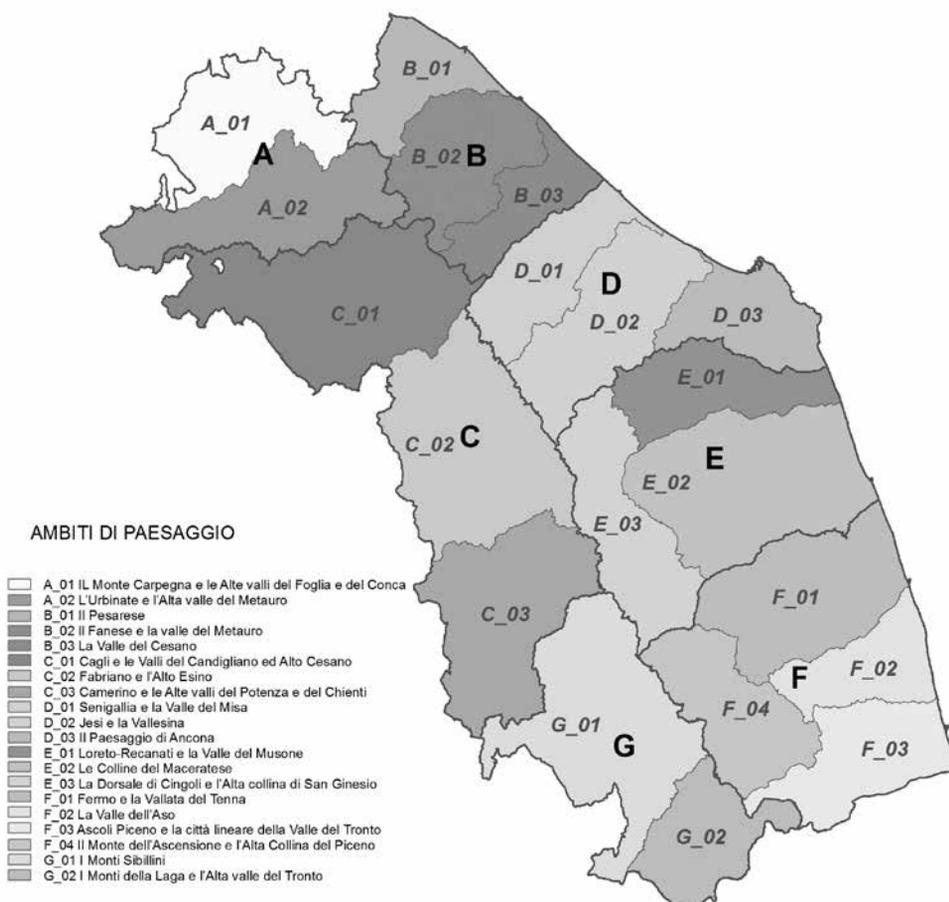
Successivamente all’approvazione del “Documento preliminare”, sono stati perciò effettuati numerosi incontri (circa 30), a cui hanno partecipato oltre 150 funzionari degli uffici tecnici comunali, finalizzati ad approfondire la struttura dei paesaggi degli ambiti, cercando di riconoscere elementi e regole e, attraverso la tecnica SWOT, di condividerne la valutazione, presupposto per la successiva definizione degli obiettivi di qualità.

Gli Obiettivi indicati dal piano sono rivolti a definire indirizzi per la gestione delle trasformazioni, le strategie e le azioni di valorizzazione e di tutela attiva del paesaggio degli enti pubblici, in particolare sono finalizzati a:

- migliorare la qualità dei paesaggi dei singoli ambiti attraverso l’individuazione di forme, pertinenti e rilevanti localmente, di tutela e valorizzazione dei paesaggi;

- orientare la pianificazione territoriale e urbanistica alla produzione di qualità paesaggistica, anche attraverso la riscrittura delle norme;
- orientare l’applicazione del piano in relazione alla specificità degli ambiti territoriali e di paesaggio;
- caratterizzare adeguatamente le parti dell’ambito oggetto di tutela paesaggistica;
- promuovere una progettazione paesaggistica integrata;
- fornire strumenti per valutare in sede di VIA e Vas gli effetti sul paesaggio di progetti e politiche.

L’Agenda Strategica raccoglie, invece, un nutrito numero di progetti intersettoriali finalizzati a migliorare la qualità del paesaggio delle Marche con particolare riferimento e attenzione ai paesaggi ordinari. Propone perciò sia azioni che abbiano effetti diretti sul paesaggio (ad es.: la riqualificazione dei percorsi della vita quotidiana; l’agricoltura periurbana, ecc.), sia azioni in grado di produrre effetti indiretti in termini di nuova conoscenza e di sensibilizzazione (ad es.: gli ecomusei, i concorsi per le scuole, i luoghi della memoria partigiana, ecc.), o in termini di effetti tipo economico e





sociale, che permettano di mantenere buoni paesaggi (ad es.: l'istituzione di un marchio del paesaggio di qualità, l'istituzione di un fondo per la promozione del paesaggio attraverso la location cinematografica, ecc.).

L'Agenda si struttura come raccolta d'ipotesi meta-progettuali innovative, quale punto di partenza per l'attuazione del piano, luogo d'interazione e di dialogo tra Regione ed alti portatori di progettualità, pubblici e privati, promotori del paesaggio marchigiano. Tale raccolta è organizzata secondo quattro assi tematici, che si richiamano ai temi della conoscenza, dell'identità locale, dello sviluppo e dell'ambiente.

L'adeguamento del vigente piano paesaggistico delle Marche, oltre a soddisfare gli obblighi di legge, è perciò finalizzato a compiere un ulteriore passo avanti nel rapporto tra i marchigiani e il loro paesaggio, rinforzando in particolare i temi della valorizzazione e della tutela attiva, nella convinzione che i vincoli debbano essere affiancati (e in alcuni casi, anche, sostituiti) da un vero e proprio progetto di paesaggio che ci consenta, allo stesso tempo, di salvaguardare e conservare il patrimonio che ci è stato consegnato, nonché di accrescerlo e di conferirgli nuova e ulteriore qualità.

Così come, quasi trent'anni fa, il Piano Paesaggistico Ambientale Regionale costituì un potente strumento per far crescere la conoscenza e la consapevolezza dei marchigiani per il valore del paesaggio, dell'ambiente e del proprio luogo di vita<sup>6</sup>, l'attuale attività per l'adeguamento del piano, confermando, migliorando e (anche) superando l'architettura dell'esistente apparato interpretativo e normativo, potrà suggerire e spingere verso ulteriori e più evolute sensibilità e strategie di tutela attiva e di valorizzazione.

1. Il piano paesaggistico delle Marche è stato adottato il 13 luglio 1987 e da tale data sono state applicate le norme di salvaguardia; con deliberazione amministrativa del consiglio regionale n.197 del 3 novembre 1989 il piano paesaggistico è stato approvato definitivamente ed è conseguentemente entrato in vigore.
2. Ad esempio nel fare riferimento all'intero territorio regionale piuttosto che alle sole parti vincolate, nell'effettuare una ricognizione approfondita delle caratteristiche fisico-ecologiche e storico-culturali dei paesaggi marchigiani, nello stabilire – come si è detto - una fase di adeguamento obbligatorio dei piani regolatori comunali, nell'introdurre categorie costitutive del paesaggio legate al tema dell'identità locale.
3. Solo nel 2011, con la firma del MiBACT, si è potuto infatti concludere l'accordo di co-pianificazione per la revisione del piano paesaggistico.
4. Delibera della Giunta regionale Marche n. 140 del 01.02.2010 ad oggetto "Verifica e adeguamento del piano paesistico ambientale regionale al codice dei beni culturali e del paesaggio e alla convenzione europea del paesaggio- Approvazione del documento preliminare"
5. Adottata dalla Giunta regionale e trasmessa all'Assemblea legislativa nell'ottobre 2013.
6. L'indagine effettuata nel 2006 dal Censis (Rapporto sulla situazione sociale della Marche, Censis 2006) svela che il 76% dei marchigiani intervistati giudicava la qualità della vita nella regione come buona e il 67% considera la bellezza del paesaggio e la ricchezza del patrimonio culturale e ambientale quale elemento di maggior rilievo e apprezzabilità nel loro luogo di vita.

Lucio Contardi

## Lazio: un impianto alla prova della riorganizzazione degli enti

La pianificazione paesaggistica nel Lazio ha una lunga storia, nella quale si sono avvicendate diverse fasi di accelerazione in coincidenza con “emergenze edilizie”, producendo comunque un iter dai tempi dilatati.

I primi incarichi per redigere i piani paesistici risalgono al 1985, subito dopo la legge Galasso<sup>1</sup> ed i cosiddetti “galassini”<sup>2</sup>, sull’onda di nuovi vincoli che interferivano sulla pianificazione urbanistica già in atto.

Nel 1985 la Regione Lazio individuò 16 ambiti, alcuni dei quali articolati in sub-ambiti, da pianificare, affidando gli incarichi a differenti gruppi di professionisti esterni; dei 26 Ptp prodotti in quella prima fase, 20 sono stati adottati nel 1987, 2 nel 1988, gli altri 4 rispettivamente nel 1990, 1991, 1994 e 1995. Il processo pianificatorio è stato quindi rapido, ma è subito emersa la criticità di approcci molto diversi tra i piani. La stessa tutela dei beni vincolati *ope legis* risultava normata diversamente tra i diversi ambiti. Alcuni piani inoltre rimandavano la definizione delle trasformazioni ammissibili ad una successiva redazione di ulteriori piani di dettaglio non previsti dalle leggi vigenti. Già nelle delibere di adozione la Regione Lazio ha quindi inserito alcuni correttivi orientati ad una maggiore omogeneità delle norme.

L’adozione dei Ptp sembrava avere fatto superare l’emergenza che ha dato l’avvio al processo, finché nel 1998 una circolare dell’allora ministro Veltroni chiarì che la prescrizione di inedificabilità assoluta nei cosiddetti “galassini” mantiene la sua efficacia fino all’approvazione dei piani. In pochissimi mesi tutti i Ptp sono stati approvati con la legge regionale n. 24 del 6 luglio 1998 che, contestualmente ha dettato una normativa unificata per tutti i beni vincolati *ope legis* dalla 431/85, ed ha previsto la successiva redazione di un unico Piano Territoriale Paesistico Regionale sull’intero

territorio regionale. Il Ptp avrebbe dovuto essere approvato entro il 31.12.1999<sup>3</sup>.

Come è noto, negli anni immediatamente successivi la stessa legislazione di riferimento è entrata in una fase di rapida evoluzione: il D.lgs 490 nel 1999, la Convenzione Europea sul Paesaggio nel 2000, la riforma costituzionale nel 2001 ed infine il D.lgs.42 nel 2004.

Il Ptp è stato quindi adottato solo nel luglio 2007 ed ha raccolto oltre 10.000 osservazioni, la cui istruttoria, ancora in corso, ha richiesto un protocollo di intesa con il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo per un esame congiunto che si dovrebbe concludere entro il 2015.

Ciò che emerge, nel passaggio dai precedenti Ptp approvati al Ptp adottato è il rapporto con la pianificazione delle trasformazioni: i precedenti Ptp articolavano la tutela in 4 livelli di “intensità” (limitata, orientata, paesaggistica e integrale) in genere confermando, con la tutela limitata, le trasformazioni derivanti dai piani urbanistici vigenti; il Ptp – facendo salve le sole previsioni dei piani urbanistici approvati dopo l’entrata in vigore della Lr 24 del 1998 e prima della sua adozione – pone il riconoscimento dei paesaggi (naturale, agricolo ed insediativo) e la loro articolazione alla base della loro successiva pianificazione urbanistica e territoriale, almeno per gli ambiti sottoposti a vincolo paesistico<sup>4</sup>.

Al Ptp è quindi attribuito il ruolo di pianificazione settoriale ma anche di griglia di verifica per la successiva pianificazione generale. Il tema centrale è quindi anche il rapporto con la pianificazione urbanistica e territoriale che nelle “norme sul governo del territorio” del Lazio – la Lr 38/99 – è attribuita a tutti e tre i livelli, regionale, provinciale e comunale, in un impianto fortemente gerarchico e razional-comprensivo<sup>5</sup>.

Nell’impianto della legge 38 sono infatti previsti:

1. il Ptrg (piano territoriale regionale generale);
2. il Ptpg (piano territoriale provinciale generale);
3. il Pucg (piano urbanistico comunale generale).

Ovviamente, in un impianto gerarchico, il piano di scala inferiore si deve adeguare a quello di scala superiore. Il governo del processo di pianificazione “a cannocchiale” è quindi anche una questione di sequenza temporale. Ma a distanza di oltre 15 anni dall’approvazione della Legge 38/99, la Regione non ha ancora neanche avviato il suo Ptrg, mentre da circa cinque anni sono stati approvati quattro dei cinque Ptpg (Roma, Viterbo, Rieti e Frosinone)<sup>6</sup>.

Non è difficile immaginare che, al di là di quanto era scritto nella legge, la Regione abbia affidato il suo assetto territoriale ad un’azione duplice: alla pianificazione paesistica (Ptp) la definizione del quadro delle invarianti ed alla concertazione con le provincie - nell’approvazione dei Ptpg – il disegno della struttura territoriale.

Non a caso il Ptp si autodefinisce<sup>7</sup> “strumento di pianificazione territoriale di settore con specifica considerazione dei valori e dei beni del patrimonio paesaggistico naturale e culturale..... e anticipazione, integrazione e specificazione del Piano Territoriale Regionale Generale”.

L’impianto gerarchico della Lr38/99, ancorché zoppo del Ptrg e grazie alla concertazione interistituzionale, dopo 15 anni comincia quindi a concretizzarsi in un quadro pianificatorio, al quale si devono adeguare i piani comunali. Infatti la legge regionale prevede che, dopo l’approvazione dei piani provinciali, la competenza per l’approvazione dei piani comunali sia devoluta alle provincie e i comuni siano obbligati all’adeguamento dei loro Prg, ovvero alla redazione dei Pucg coerenti con il piano d’area vasta, essendogli impedita, fino alle azioni di adeguamento, ogni altra variante urbanistica.

Da quanto sin qui esposto, emerge con evidenza che il progetto di sistema di governo del territorio del Lazio, a partire dalla definizione legislativa dei livelli e dei contenuti della pianificazione fino all’approvazione dei piani d’area vasta ed all’avvio di una pia-

nificazione comunale coerente, ha richiesto oltre 10 anni per andare a regime. Accade però che in questo lungo periodo la legislazione statale, con la cosiddetta legge Delrio<sup>8</sup>, avvii un riposizionamento degli enti di governo del territorio, attraverso la modifica del sistema elettivo degli organi provinciali, che cambia il loro peso politico, l'effettiva istituzione delle città metropolitane, le cui effettive competenze dipendono però in gran parte dalla legislazione regionale e, da ultima, l'accelerazione imposta alle unioni e fusioni di comuni.

Inoltre, in coincidenza con tale riposizionamento degli enti territoriali, la Regione Lazio ha avviato la stesura di un nuovo "testo unico di legge urbanistica" che dovrebbe<sup>9</sup>:

- assorbire le diverse leggi regionali in materia urbanistica e le altre disposizioni correlate;
- riattivare il processo di pianificazione Territoriale Regionale;
- coordinare al Ptpg la strumentazione paesaggistica e urbanistica, compresi i piani provinciali da mettere in coerenza;
- sviluppare nuovi modelli di pianificazione urbanistica, attraverso i programmi integrati di intervento, i programmi di riqualificazione urbana e i programmi di recupero urbano;
- disciplinare strumenti quali la perequazione urbanistica e le compensazioni;
- definire una specifica disciplina dei centri storici per favorirne il recupero;
- dare attuazione alla riforma degli enti locali, alla conseguente nuova distribuzione di funzioni e compiti e definire le modalità e procedure per il loro svolgimento;
- armonizzare le norme regionali alle disposizioni legislative e regolamentari in materia di beni culturali ed ambientali, di edilizia e di espropriazioni;
- determinare le funzioni, compiti e strumenti di pianificazione e programmazione dei vari enti locali in base al principio di sussidiarietà.

È un obiettivo ambizioso di riorganizzazione del quadro della pianificazione regionale, del quale occorrerà verificare l'effettiva capacità di innovazione.

Nel contempo un articolo inserito nell'ultima legge regionale di modifica del "piano casa" regionale<sup>10</sup> interviene sulla Lr 38/99 prorogando – fino a 2 anni dopo l'approva-

zione del Ptpg – la possibilità di adottare Prg e varianti urbanistiche con le procedure previste dalle leggi urbanistiche previgenti alla 38/99, escludendo perciò l'approvazione dei Pucg mediante accordi di pianificazione tra sindaco e presidente della Provincia, previa verifica della coerenza con il Ptpg.

1. La legge 431/85, promulgata l'8 agosto 1985 su proposta del sottosegretario ai Beni Culturali ed Ambientali Giuseppe Galasso, ha apposto "ope legis" il vincolo paesaggistico su vaste categorie di beni, oggi inseriti all'articolo 142 del Dlgs 42/2004 ed ha imposto alle Regioni l'obbligo di redigere i piani paesistici.
2. I cosiddetti "galassini" sono decreti che, prima della legge, hanno apposto il vincolo paesaggistico su determinati territori, prescrivendone l'inedificabilità assoluta fino alla redazione dei relativi piani paesaggistici.
3. Il termine del 31.12.1999 è stato modificato, con cadenza annuale, da ben 17 diversi interventi legislativi, per essere da ultimo fissato al 14.2.2016.
4. Il Ptpg conforma sui differenti "paesaggi" le prescrizioni per gli immobili e le aree dichiarate di notevole interesse pubblico ex art. 136 del Codice, mentre detta prescrizioni generali per le diverse tipologie di aree tutelate per legge e per i beni tipizzati individuati e vincolati con il Ptpg medesimo.
5. Nel 1999, quando è stata approvata la legge urbanistica del Lazio, l'INU criticò severamente l'impianto gerarchico e "di tradizione", che non ha recepito le principali innovazioni proposte dall'INU.
6. La provincia di Latina è ancora priva del suo Ptpg
7. Vedi l'art. 61 delle Norme tecniche del Ptpg
8. Legge 7 aprile 2014 n.56 recante "disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni"
9. Vedi in proposito la Deliberazione della Giunta Regionale n.105 del 17/05/2013
10. Si fa riferimento alla Legge Regionale 10 del 10 novembre 2014 che all'articolo 3, comma 12 e 13 modifica l'articolo 66 della Lr 38/99

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

**URBANISTICA**  
semestrale

**152**  
(luglio - dicembre 2013)

urbanistica **INFORMAZIONI**  
bimestrale

**259-260**  
(gennaio - febbraio  
marzo - aprile 2015)

**DOSSIERonline**  
**008**

Premio letteratura urbanistica 2013  
a cura di Gilda Berruti

## Luciano De Bonis, Michele Porsia Pianificazione paesaggistica e territoriale regionale in Molise

La situazione della pianificazione regionale in Molise potrebbe essere semplicemente riassunta così: assenza totale di pianificazione territoriale, nel quadro di una perdurante mancanza – caso unico in Italia – di una legge urbanistica, e faticoso protrarsi del processo di redazione del nuovo piano paesaggistico ai sensi del Codice dei Beni Culturali e Paesaggistici.

Semplicemente, ma anche semplicisticamente, perché sarebbe fin troppo facile attribuire ad una sorta di “arretratezza” politica, secondo il classico schema buoni (cultura urbanistica)/cattivi (cultura politica), quella che indubbiamente appare una condizione non particolarmente felice della pianificazione territoriale e paesaggistica molisana.

Troppo facile ed anche impreciso, a cominciare dal dipingere come del tutto privo di legge il quadro entro cui si colloca l’azione, o supposta inazione, di pianificazione regionale.

Non si vuole certo qui sostenere che il Molise sia al contrario dotato di un’organica legge urbanistica, ma non si può nemmeno trascurare il fatto che la Lr 24/89 “Disciplina dei piani territoriali paesistico ambientali” – generalmente considerata la legge regionale sulla pianificazione paesistica derivata dalla legge nazionale 431/85, ma non a caso catalogata nell’archivio *on line* delle leggi regionali nella categoria “Governo del territorio, urbanistica, edilizia” – esplicitamente dichiara all’art. 1 (finalità) che «il processo di pianificazione del territorio regionale è volto all’equilibrata integrazione della tutela e valorizzazione delle risorse naturali e delle qualità ambientali, culturali e paesistiche del territorio con le trasformazioni di uso produttivo ed insediativo connesse agli indirizzi di sviluppo economico e sociale della Regione» (co. 1), e soprattutto che «nell’esercizio delle funzioni amministrative di competenza regionale di cui al quarto comma dell’articolo 1 del decreto del Presi-

dente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8, la Regione procede alla formazione del Piano territoriale paesistico-ambientale regionale, il quale rappresenta la carta fondamentale della trasformabilità antropica del territorio».

Non siamo in grado qui di ricostruire il processo di formazione della citata legge 24/89, né il dibattito svoltosi intorno ad esso, ma quello che sembra emergere da una più attenta lettura della legislazione nonché della prassi amministrativa regionale in materia, non è solo il carattere integrato paesistico-territoriale (ed anche ambientale) del piano regionale – o meglio degli otto Piani Territoriali Paesistico-Ambientali di Area Vasta (Ptpaav), approvati tra il 1997 e il 1999, costituenti il Piano Territoriale Paesistico-Ambientale Regionale (Ptpar) – ma anche un orientamento netto, per lo meno sul piano degli effetti se non delle intenzioni, a considerare quel documento (Ptpar) e il processo che ne deriva come gli unici adempimenti da assolvere da parte della Regione nell’esercizio delle sue funzioni amministrative in materia urbanistica o di governo del territorio.

A fronte di tale impostazione “minimale” e di tipo integrativo tra pianificazione paesistica, ambientale e territoriale va certamente registrata un’attività viceversa molto più intensa, come del resto in molte se non tutte le regioni del Mezzogiorno d’Italia, nel campo di quelli che la Lr 24/89 definisce “gli indirizzi di sviluppo economico e sociale della Regione”, scaturenti ovviamente dall’allocazione, con strumenti programmatori, delle risorse finanziarie derivanti dalla politica regionale europea (fondi strutturali) e nazionale (FAS, Fondo Aree Sottoutilizzate).

Sembra insomma, sintetizzando, che il legislatore e l’amministratore molisano, prima delle innovazioni introdotte dalle modifiche del titolo V della Costituzione e dell’emanazione del Codice dei Beni Culturali e del Pae-

saggio – ma dopo il definitivo trasferimento alle Regioni delle loro funzioni costituzionali e l’attribuzione ad esse dei compiti di pianificazione paesistica o paesistico-territoriale – sia stato essenzialmente spinto a integrare gli aspetti paesistici, ambientali e territoriali della pianificazione, mantenendo per converso ben distinte pianificazione e programmazione. O per lo meno a integrare queste ultime per via di “semplice” attribuzione alla pianificazione del carattere di “carta fondamentale della trasformabilità antropica del territorio”.

Ma cosa succede in Molise a valle delle citate innovazioni (modifiche al titolo V e Codice)? Ben poco, si potrebbe dire, e forse questo è il problema. Ma è lecito anche in questo caso attribuire solo ad inerzia amministrativa una certa innegabile tendenza dell’azione pianificatoria regionale a mantenersi lungo il cammino tracciato nel 1989, oppure la tendenza è riconducibile anche, certo in modo specifico, a una sostanziale conferma nel Codice di una “natura” dell’azione pianificatoria sostanzialmente identica a quella definita dalla L. 431/85, pur in presenza di uno scenario sovranazionale e nazionale di politiche regionali completamente mutato?

Ma atteniamoci ai fatti (molisani): con Dgr n. 153 del 28/02/2005 la Regione approva lo schema di articolazione del processo di pianificazione paesistica predisposto dal Servizio Beni Ambientali, designando il membro universitario (Università di RomaTre) del Comitato di Pilotaggio - formato oltretutto dal membro universitario dal Responsabile del Servizio Beni Ambientali, dal Responsabile del Servizio Statistico e Cartografico Territoriale e dal Direttore Regionale per i Beni e le Attività Culturali - e affidando all’Università di Roma Sapienza l’attività “A” di “Interpretazione del paesaggio”, all’Università di Chieti-Pescara l’attività “B” di “Definizione dei problemi e degli scenari futuri della situazione territoriale” e all’Università del Molise l’attività “C” di “Studio dei caratteri del paesaggio agrario”. Nello schema di processo del Servizio Beni ambientali gli studi affidati alle Università sono intesi come propedeutici alle attività del Comitato di Pilotaggio a cui è affidato il compito di predisporre il piano paesistico vero e proprio, sulla base delle attività “A”, “B” e “C” di studio. Tale piano paesistico “generale” è peraltro a sua volta considerato come preliminare rispetto a una “fase successiva” «...relativa ad ambiti territoriali ridotti in cui si definiscono misure di tutela e valorizza-

zione puntuali (...) attraverso una pluralità di iniziative che possono essere assunte da Amministrazioni Locali o essere oggetto di Accordi di Programma tra diversi soggetti pubblici e privati» e che ricadono in tre ampie categorie: i) Progetti di paesaggi, ii) Paesaggi DOC, iii) Certificazione di sostenibilità ambientale di insediamenti ed ambiti territoriali, anche per fini di marketing territoriale.

Tuttavia, mentre resta traccia almeno parziale delle attività di studio, non altrettanto può dirsi dei compiti affidati al Comitato di Pilotaggio, nel senso che nessun progetto di piano paesaggistico, nemmeno “generale”, risulta a tutt’oggi predisposto. Forse anche a causa di un mutamento almeno parziale di orientamento o viceversa per conseguenza della presa d’atto regionale delle difficoltà di produrre nei modi previsti il risultato atteso.

In ogni caso, oltre cinque anni dopo la Dgr 153/2005 di avvio del nuovo processo di pianificazione ex Codice la Regione, con Dgr n. 1060 del 21/12/2010, affida all’Università del Molise “attività di ricerca finalizzate alla redazione del nuovo piano paesaggistico” che si protraggono tuttora. Siamo quindi arrivati al decennio di gestazione del nuovo piano, senza poter disporre nemmeno di una bozza.

In tempi recenti, tuttavia, si deve registrare un’impennata delle attività della Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici (in particolare della Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici e della Soprintendenza per i Beni Archeologici) che, d’intesa con la Regione (Servizio di Gabinetto del Presidente della Regione e degli Affari Istituzionali) e l’Università del Molise, e sotto la cura di quest’ultima, ha promosso per l’a.a. 2014-15, a valere su parte di un finanziamento Arcus relativo al progetto “Molise tra storia e paesaggio”, un Master di II livello in “Progettazione e promozione del paesaggio culturale”. Il master, ancora in corso, è orientato a formare esperti in co-pianificazione paesaggistica, a partire da figure di matrici disciplinari differenti (archeologi, architetti, divulgatori e comunicatori culturali). La specifica attività di co-pianificazione simulata nelle attività laboratoriali del Master riguarda in particolare, con preciso riferimento ad alcuni passaggi “progettuali” del Codice spesso trascurati (e in verità marginali nello stesso testo legislativo), la definizione di immagini e scenari transcalari di porzioni di territorio molisano, volti alla tutela attiva e alla valorizzazione dei beni paesaggistici e

dei loro contesti, nonché fortemente raccordati con la programmazione regionale e con le concrete possibilità di autonoma iniziativa, nelle cornici “scenariali” definite, di differenti ma convergenti attori socio-economici.

In stretta connessione con tale attività formativa la Direzione/Soprintendenza ha inoltre affidato all’Università di Firenze uno studio, da svolgersi nell’anno in corso, relativo alla Elaborazione di un ‘modello operativo’ in merito alle modalità di copianificazione fra il Ministero e la Regione Molise nel percorso dei elaborazione e gestione del Piano paesaggistico regionale, con particolare riferimento al rapporto fra beni vincolati e patrimonio paesaggistico relativo all’intero territorio regionale”.

Fin qui per ciò che riguarda la pianificazione paesaggistico-territoriale in Molise prima e dopo le modifiche del titolo V e il Codice. Se ne può concludere che in Molise in particolare l’aspetto territoriale della pianificazione regionale sia in buona sostanza trascurato salvo l’integrazione, debole per legge e ancor più nei fatti, tra paesaggio e territorio? Se si considerano strumenti e attività di pianificazione territoriale vera e propria la risposta dovrebbe essere probabilmente affermativa. Ma non così se si prende in considerazione l’attività regionale, molto più intensa, di “progettazione territoriale integrata”.

Ci si riferisce in particolare, per ciò che concerne il ciclo programmatico 2007-13 - in cui si noti il Molise era ricompreso nell’obiettivo competitività e non convergenza - al documento “attuativo” (dei POR-FESR, POR-FSE e PAR-FAS) “La strategia integrata di sviluppo locale in Molise”, approvato dalla Giunta nel novembre 2008, e alle azioni che ne sono conseguite. Il documento, dichiarando in premessa proprio l’intenzione di «sostenere gli strumenti di pianificazione territoriale» nel rispondere agli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione, si concentra in sostanza su due principali operazioni. La prima consiste in una sorta di zonizzazione del territorio regionale in “Aree urbane” (Venafro e aree urbane confinanti, Isernia con la cintura urbana contigua, Campobasso e comunità limitrofe, Termoli, Basso Molise), “Aree interne” (della provincia di Campobasso incluso il Matese più l’Alto Molise e le Mairarde in provincia di Isernia) e “Aree industriali” (nuclei industriali regionali), rispettivamente eleggibili per la formazione di Pisu, Progetti integrati di sviluppo urbano, Pit, Progetti integrati di svi-

luppo territoriale (Matese, Alto Molise e Mairarde) o Pai (aree interne più svantaggiate della provincia di Campobasso non eleggibili per i Pit) e Pir, Progetti di innovazione regionale. La seconda principale operazione consiste nel mettere a sistema i finanziamenti FESR, FSE e FAS destinando ad ogni strumento una quota parte del finanziamento totale di ciascun fondo, variabile in ragione degli specifici obiettivi dei diversi tipi di strumento. Ad eccezione dei Pai, interamente finanziati a valere sul FAS, per l’ovvia ragione di dover nelle aree interne più svantaggiate perseguire obiettivi piuttosto di convergenza che non di competitività, e quindi contemplare interventi non finanziabili con FESR e FSE in una regione nel suo complesso inserita in obiettivo competitività.

Non c’è qui spazio, e forse nemmeno motivo, per fornire ulteriori dettagli sugli strumenti e per illustrare il processo attuativo della Strategia, a sua volta attuativa ma potremmo dire anche “connettiva” della programmazione regionale. Ciò che importa però rilevare è che il format stesso di presentazione delle candidature per i diversi tipi di strumento eleggibile nelle diverse zone non può essere certo considerato, come del resto solitamente accade in questi casi, un modello di pianificazione territoriale, comunque la si voglia intendere. Così come non si possono sottacere i rischi associati a un’operazione piuttosto grossolana di zonizzazione come quella alla base della Strategia.

E tuttavia ci sembra ancor più il caso di riflettere, guardando piuttosto la trave che la pagliuzza, sull’incapacità della cultura, della legislazione e della prassi urbanistiche, comprese ma non solo quelle molisane, da una parte di sopperire alle debolezze più o meno strutturali di un ambito regionale certamente non particolarmente dinamico, ma dall’altra anche di coglierne e valorizzarne gli spunti innovativi che, benché contraddittoriamente, pur sembrano emergere.

L’ormai stanca litania sull’assenza di una legge urbanistica e conseguentemente di “moderni” strumenti di pianificazione paesaggistica e territoriale regionale, peraltro almeno in parte imprecisa come sopra evidenziato, non coglie nel segno di altre e più fondamentali questioni. A cominciare dal senso della litania stessa che, seppur veritiera, potrebbe essere rovesciata così: il Molise è l’unica regione italiana a non possedere in materia urbanistica una legge regionale che risulterebbe inevitabilmente “in tensione”, per usare un eufemismo, con una

legge nazionale che, risalendo nel suo impianto fondamentale al 1942, tutto può essere considerata meno che una legge quadro. Insomma, paradossalmente, quasi una virtù. La virtù della pazienza (di attendere una nuova e vera legge quadro). O forse una sorta di “indifferenza superba”, molto molisana<sup>1</sup>.

Ma per rimanere più aderenti ai fatti emergenti dal contesto e dal processo pianificatorio molisano, ci pare che una più attenta cultura urbanistica, dentro e fuori regione, dovrebbe valorizzare la leggerezza e il carattere integrativo degli aspetti paesaggistico-territoriali dell'impianto legislativo, nonché la dinamicità della tendenza connettiva dello sforzo programmatico regionale. Evidenziando d'altra parte l'obsolescenza di una concezione basata sulla semplice “trasformabilità”, tanto più fragile quanto più rigida, e la corrispettiva illusorietà e pericolosità di prassi di cosiddetta progettazione territoriale, del resto assai ricorrenti in molte regioni italiane, che non si collochino all'interno dei processi stessi di pianificazione. Sempreché questi ultimi si dimostrino per parte loro davvero capaci di “internalizzare” appropriate forme di progettazione territoriale, fornendo cornici contestuali e propulsive all'ideazione, attuazione e coordinamento degli interventi, pienamente raccordabili e ricordate con i processi, possibilmente autofertilizzanti, di allocazione programmatica delle pur scarse risorse finanziarie.

1. «...si cammina con un piccolo secolo in meno dolce e testardo come il fanciullo pacioso che non vuole il dolce quando gli si offre per paura che preceda la medicina cattiva. Così è del Molise che non chiede, non vuole civiltà, nella smania universale. La civiltà lo diffonde e lo esaurisce. (...) Invece egli è rimasto impenetrabile, asciutto come le argentee selci di cui son fatti i suoi focolari e le sue case, e d'una indifferenza superba, l'indifferenza del solitario d'origine che si astraie sempre anche se c'è in mezzo ad un baccanale». Da una conferenza tenuta da Lina Pietravalle il 25 febbraio 1931 al Lyceum di Firenze. In F. D' Episcopo (a cura di), *Il Molise*, Guida, Napoli 2011.

Corrado Zoppi

## La difficile attuazione del Piano paesaggistico regionale della Sardegna

Si propone, in questo contributo, una discussione su alcuni punti che caratterizzano, in questo momento, la riflessione teorica e gli aspetti tecnico-applicativi della pianificazione territoriale della Regione Sardegna.

Le argomentazioni non si prefiggono di definire in termini sistematici letture analitiche e propositive in relazione alla situazione attuale, quanto, piuttosto, di segnalare alcuni campi per indirizzare le aspettative di tutti i soggetti coinvolti nei processi della pianificazione territoriale regionale: le pubbliche amministrazioni, ed in particolare i Comuni, gli enti territoriali, le imprese del settore profit, l'ampio e variegato settore del non-profit (cooperative, associazioni di volontariato, gruppi di opinione, ecc.) e singoli cittadini e fruitori delle risorse del territorio sardo, anche non Sardi.

La cornice dei tre focus e della breve conclusione è l'attuazione del Piano paesaggistico regionale (Ppr)<sup>1</sup>.

### La Vas dell'adeguamento dei Puc al Ppr

La Direttiva 42/2001/CE rappresenta, dal punto di vista normativo, una fondamentale formalizzazione del piano urbanistico orientata al paradigma della sostenibilità, in cui una condizione necessaria, anche se non sufficiente, per l'efficacia della Vas si individua con la sua identificazione con il processo di piano, cioè con la sua endoprocedimentalità.

Il processo, attualmente avviato in Sardegna, di attuazione del D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i. che recepisce la Direttiva nella legislazione italiana, pone una grande attenzione, nel disegno della valutazione, alla definizione inclusiva ed incrementale degli obiettivi delle politiche che devono essere valutate, ed alla partecipazione reale di tutti gli attori-chiave al processo, che riguarda sia la valutazione ex ante che quella in itinere.

Un momento molto importante della prassi connessa a questo processo è rappresentato dai molteplici processi di Vas che sono in atto per quanto riguarda l'adeguamento dei Piani urbanistici comunali (Puc) dei Comuni della Sardegna al Ppr.

Ancorché, infatti, l'adeguamento dei Puc comporti un periodo di tempo decisamente più lungo rispetto a quello previsto nelle norme di attuazione del Ppr, questo processo si caratterizza viepiù, in termini maieutici, come un autentico percorso di maturazione, per i Comuni (“Autorità procedenti” per il Puc secondo il D.Lgs. 152/2006), le Province (“Autorità competenti” per il Puc secondo il combinato disposto del D.Lgs. 152/2006 e della Legge Regionale n. 9/2006), e la Regione, che entra nel processo di Vas come soggetto avente competenza in materia ambientale, soprattutto in relazione alle competenze attribuite alle Regioni in materia di tutela del paesaggio dal D.Lgs. n. 42/2004, che si pronuncia sulle istanze di autorizzazione paesaggistica una volta acquisito il parere vincolante del Soprintendente per i beni architettonici e paesaggistici, storici artistici ed etnoantropologici (art. 146).

Non vi è dubbio che, per razionalizzare e rendere più spedito il processo di definizione, adozione ed approvazione dei Puc in adeguamento al Ppr, sia opportuno che il processo di Vas coincida con il processo di definizione, adozione ed approvazione del Puc e che, quindi, la conclusione del processo di Vas non solo implichi l'emissione del parere motivato dell'Autorità competente, ma, anche, l'esito del controllo di coerenza del Puc rispetto al Ppr.

In questo senso, sarebbe necessario un provvedimento legislativo, contenuto nella nuova legge urbanistica relativa al governo del territorio regionale, attualmente allo studio della Giunta Regionale, per definire

un accorpamento delle competenze, relative a Vas e controllo di coerenza dei Puc, che consentirebbe, da un lato, di alleggerire i compiti dell'Assessorato regionale dell'Urbanistica in materia di controllo di coerenza, e, dall'altro, di aumentare le competenze tecniche degli uffici regionali e degli enti locali, con la formazione di strutture tecniche decentrate per svolgere queste funzioni, la cui elaborazione comporta, nella situazione attuale, una condizione di grave inefficienza e lentezza nel processo di approvazione dei Puc.

### **I Piani particolareggiati dei Centri Storici (Ppcs)**

Nel quadro degli strumenti della pianificazione territoriale della Sardegna, nel contesto dell'attuazione del Ppr, approvato con la Delibera della Giunta regionale (Dgr) n. 36/7 del 5 Settembre 2006, il Piano particolareggiato del Centro storico (Ppcs) è lo strumento volto a definire l'assetto dei processi della pianificazione attuativa relativi alle 'Aree caratterizzate da insediamenti storici', per le quali le Norme tecniche di attuazione del Ppr (Nta) definiscono una serie di indicazioni di tipo definitorio, prescrittivo e propositivo (artt. 51-53 nel quadro normativo complessivo dell'Assetto storico-culturale, regolato dagli artt. 47-59). In particolare, l'art. 52 individua il Ppcs come strumento formalmente necessario perché i Comuni esercitino pienamente le proprie competenze in materia di attuazione dei piani urbanistici comunali, con ciò esercitando, quindi, una forte pressione sugli amministratori locali perché sviluppino processi virtuosi ed efficaci di pianificazione attuativa nelle aree degli insediamenti storici.

In seguito all'approvazione del Ppr, quindi la Regione ha reso disponibile un significativo corpus di materiali per la definizione dei Ppcs che stanno significativamente orientando, e, qualche volta, generando situazioni di omologazione, lo sviluppo dei processi di piano.

Nella redazione dei Ppcs da parte dei Comuni si riscontra, quale conseguenza e risultato di una significativa influenza da parte dello staff tecnico degli uffici dell'Assessorato regionale dell'Urbanistica, una spiccata coerenza ed omologazione rispetto agli indirizzi tecnici della Regione, che si manifestano, soprattutto: a) in una forte attenzione

storico-tipologica e morfologica, per quanto riguarda l'analisi territoriale dei tessuti storici, che il Ppr identifica come 'Centri di antica e prima formazione'; b) in un impianto normativo che evidenzia una forte connotazione prescrittiva orientata ad un approccio generalmente e piuttosto strettamente conservativo. E, mentre per all'architettura storico-tradizionale ci si è dotati di strumenti idonei, nessun contributo viene, allo stato attuale, offerto per la riqualificazione del costruito in senso ampio, quasi che si possano cancellare e/o mimetizzare gli esiti di un processo di sostituzione edilizia durato per circa un cinquantennio.

Come nel caso del processo di approvazione dei Puc, anche nel caso del processo di approvazione dei Ppcs, e, segnatamente, della verifica di coerenza rispetto al Ppr, si riscontra la presenza di un "collo di bottiglia" rappresentato dall'intasamento dell'ufficio regionale, presso il Servizio della pianificazione paesaggistica e urbanistica della Direzione generale della pianificazione urbanistica territoriale e della vigilanza edilizia dell'Assessorato dell'Urbanistica della Regione Sardegna.

Anche in questo caso, come nel caso della Vas dei Puc in adeguamento al Ppr, è da ritenersi, per razionalizzare e rendere più spedito il processo di definizione, adozione ed approvazione dei Ppcs, di decentrare le competenze per la verifica di coerenza alle amministrazioni provinciali o agli enti territoriali che ne acquisiranno le competenze, qualora le Province cessassero la propria operatività, per aumentare le competenze tecniche degli enti locali, con la formazione di strutture tecniche decentrate per svolgere queste funzioni, e per rendere più spedito e meno farraginoso il processo di approvazione dei Ppcs.

Si segnala, in questo quadro tecnico di significativa difficoltà, quale misura adeguata a razionalizzare ed a rendere più spedito il processo di definizione, adozione ed approvazione dei Ppcs, il potenziamento delle strutture tecniche degli enti locali, con la promozione, da parte della Regione, di quei Laboratori di Recupero per il Centro Storico, previsti dall'art. 7 della Lr 45/89, rimasti sostanzialmente inattuati, all'interno dei quali gli attori interessati al processo di piano avrebbero l'occasione di condividere le scelte di pianificazione. Sarebbe, inoltre,

importante definire un nuovo percorso di approvazione dei Ppcs, che potrebbe includere l'applicazione delle procedure "a sportello", ormai collaudate per le attività produttive e avviate per l'edilizia.

### **La disciplina delle zone agricole**

Il comma 3 dell'art. 13 bis della Legge Regionale n. 4/2009, recante "Norme in materia tutela, salvaguardia e sviluppo delle aree destinate all'agricoltura" recita:

"Negli ambiti costieri individuati dal Piano paesaggistico regionale, la superficie minima di intervento è fissata in un ettaro incrementabile con apposita deliberazione del consiglio comunale fino ad un massimo di tre ettari, fermo restando che le possibilità edificatorie delle aree agricole sono subordinate alla effettiva connessione funzionale tra l'edificazione e la conduzione agricola e zootecnica del fondo e che devono, per quanto possibile, essere privilegiati gli interventi che assicurino il recupero del patrimonio edilizio esistente. [...]".

Sembra assolutamente inadeguato un dimensionamento del lotto minimo pari ad 1 ha, incrementabile ad un massimo di 3 ha: non si vede quale sia il fondamento scientifico o tecnico per la definizione di un'estensione indifferenziata riferita al territorio agricolo regionale. Questa questione è una delle principali che la nuova legge urbanistica relativa al governo del territorio regionale dovrà indirizzare, basandosi sull'idea regolativa di legare la dimensione minima del lotto edificabile in zona agricola alla produttività, cioè alla redditività del fondo, quindi, in definitiva, alla capacità di sostentamento, in termini reddituali, dei coltivi. Non sembra condivisibile, invece, quanto stabilito dal citato art. 13 bis, e cioè che la dimensione minima debba essere indifferenziata e deterritorializzata.

### **Conclusione: il Ppr è fondamentale orientato alla tutela...**

Il Ppr non è un programma di sviluppo locale, non è un piano economico e non è neppure un piano territoriale di coordinamento. È, piuttosto, un atto di pianificazione orientato alla tutela dei beni paesaggistici ed alla valorizzazione del paesaggio come sistema di beni, componenti, contesti e sistemi identitari, definiti tramite gli assetti ambientale, storico-culturale ed insediativo.

QUADRO D'UNIONE



1. Golfo di Cagliari
2. Nora
3. Chia
4. Golfo di Teulada
5. Anfiteatro del Sulcis
6. Carbonia e Isole sulcitanee
7. Bacino metallifero
8. Arburese
9. Golfo di Oristano
10. Montiferru
11. Planargia
12. Monte Leone
13. Alghero
14. Golfo dell'Asinara
15. Bassa valle del Coghinas
16. Gallura costiera nord-occidentale
17. Gallura costiera nord-orientale
18. Golfo di Olbia
19. Budoni-S.Teodoro
20. Monte Albo
21. Baronia
22. Supramonte di Baunei e Dorgali
23. Ogliastra
24. Salto di Quirra
25. Bassa valle del Fiumendosa
26. Castiadas
27. Golfo orientale di Cagliari

Bisogna non attribuire al Ppr una valenza che non ha, cioè di riferimento fondamentale per riconoscere e valorizzare potenzialità di sviluppo economico, sociale e territoriale. Si tratta, quindi, di un tassello, solo un tassello, di una strategia, ancora da definire, per migliorare la qualità della vita della popolazione della Sardegna, strategia che deve definire ed utilizzare diversi strumenti che integrino pianificazione economica, territoriale, urbanistica e del paesaggio. A questo scopo, si pone come non più rinviabile una discussione efficace e concludente che porti, in tempi rapidi, all'approvazione di una nuova legge urbanistica per il governo del territorio regionale.

- i. Le Norme tecniche di attuazione del Ppr (Nta) (art. 107) prevedono che i Comuni adeguino i Puc al Ppr entro un anno dalla sua approvazione, già avvenuta da oltre cinque anni e mezzo. L'adeguamento comporta il pieno recepimento dei contenuti descrittivi, prescrittivi e propositivi relativi all'assetto ambientale, storico-culturale ed insediativo, e di quanto indicato nelle schede tecniche redatte per ogni ambito di paesaggio, per ora con riferimento ai soli ambiti di paesaggio costieri.

Giuseppe Trombino

## Personaggi senza regista nella scena della pianificazione regionale siciliana

La scena della pianificazione sovracomunale in Sicilia, vuota e desolata sino a qualche anno fa, è andata popolandosi negli ultimi anni di vari soggetti, diversi però da quelli che della scena avrebbero dovuto essere i protagonisti. Gli uffici della pianificazione territoriale della Regione, dopo i tentativi, risalenti ormai a molti anni fa, di assumere il ruolo che sarebbe stato a loro congeniale, sembrano avere ormai definitivamente rinunciato ad intendersi il coordinamento e la regia della pianificazione territoriale siciliana, sopraffatti e ridotti al silenzio dall'assoluto disinteresse della politica regionale per qualsiasi iniziativa che abbia una proiezione programmatica di lungo o anche medio periodo.

Le Province, dopo avere inseguito per anni l'obiettivo di trasformare l'asfittico strumento di Piano territoriale che la legge regionale poneva nelle loro competenze in un vero strumento di pianificazione strutturale sovracomunale e di coordinamento della pianificazione locale, hanno anch'esse gettato la spugna, prima ancora per la verità che la politica regionale togliesse loro ruoli e funzioni, considerando inutile la loro sussistenza. Il vuoto di iniziative dei protagonisti principali è stato compensato negli anni più recenti da altri soggetti istituzionali, ai quali la legge assegna diversi ed importanti compiti di pianificazione settoriale, che in maniera del tutto scoordinata e al di fuori di una qualsiasi regia complessiva si sono inseriti nella scena territoriale con nuovi strumenti di pianificazione. Lasciando da parte i piani che hanno riguardato ambiti settoriali specifici, quali il Piano Energetico Ambientale Regionale, i Piani regionali dei materiali da cava, il Piano di Sviluppo rurale ed altri, tutti approvati in Sicilia dopo il 2009, che hanno marginalmente influenzato l'attività di pianificazione complessiva, gli strumenti che più direttamente hanno inciso o incideranno nel sistema com-

plexivo della pianificazione regionale sono certamente i Piani paesaggistici, il Piano Forestale regionale, il Progetto Integrato Regionale (Pir) della Rete Ecologica Siciliana con i correlati Piani di Gestione (Pdg) ed il Piano per l'Assetto Idrogeologico.

Per una serie di ragioni, tutte riconducibili alla disponibilità di ingenti risorse comunitarie, la redazione di tali strumenti ha ricevuto negli anni più recenti una significativa accelerazione che ha consentito di pervenire, nel caso degli ultimi tre, alla definitiva approvazione e, nel caso della pianificazione paesaggistica, al completamento delle attività tecnico progettuali ed all'incardinamento delle procedure di approvazione.

Se però il Piano per l'Assetto Idrogeologico e quello della Rete Ecologica si sono inseriti senza particolari traumi nella scena della pianificazione urbanistica siciliana, introducendo regole di comportamento e indicazioni operative severe ma generalmente accettate ed anzi riconosciute come necessarie per garantire la sicurezza dei cittadini e la tutela delle aree di pregio naturalistico, lo stesso non può dirsi per gli altri due piani e soprattutto per i piani paesaggistici, sui quali si è aperta una stagione di conflittualità che se da un lato ha vivacizzato la scena urbanistica costringendo anche i politici e gli amministratori ad occuparsi di temi da loro generalmente poco considerati, corre però il rischio di vanificare gli sforzi, anche economici, che la Regione sta facendo per porre la tutela paesaggistica quale indispensabile presupposto per le politiche di sviluppo del territorio regionale.

Le questioni poste dal Piano Forestale sono per la verità facilmente risolvibili, dal momento che nascono da un ruolo improprio che la Regione ha attribuito a questo strumento. Per comprendere appieno le ragioni che hanno portato a dare risalto ad una questione che avrebbe potuto relegarsi (e risolversi)

in una sfera tecnico amministrativa occorre tener presente la circostanza che una significativa parte della politica regionale siciliana ruota attorno all'affare dei lavoratori forestali, che sono in Sicilia circa 25mila, ovvero più di un terzo di quelli operanti in tutta la nazione, e che sono stati tutti assunti con criteri di matrice inequivocabilmente clientelare.

Il sospetto che i dati contenuti nel Piano forestale siano stati sovradimensionati per giustificare un tale dispiego di personale è apparso dunque in qualche modo giustificato. Il problema è però che in Sicilia una disposizione volta a favorire il turismo, risalente al 1976, obbliga i Comuni a prevedere nei piani regolatori fasce di rispetto inedificabili, sino a 200 m di raggio, attorno ai boschi esistenti. Se si aggiunge che per esplicito richiamo contenuto nel Decreto di approvazione del Piano Forestale le sue previsioni, quindi anche quelle che riguardano la perimetrazione delle aree boscate, devono essere obbligatoriamente recepite nei piani regolatori, si hanno chiare le ragioni delle polemiche che la approvazione di questo piano ha scatenato. Il sovradimensionamento delle aree boscate ha infatti determinato l'apposizione di estesi vincoli di inedificabilità, ritenuti assai spesso del tutto ingiustificati.

Ben più profonde e complesse sono invece le ragioni che hanno reso travagliato il percorso dei Piani paesaggistici. La progettazione di tali piani è stata avviata in Sicilia intorno alla metà degli anni novanta, in applicazione dell'allora vigente Legge n. 457/1978, attraverso la redazione, da parte di un Ufficio regionale appositamente costituito, di un documento di Linee Guida, poi approvato nel 1999, che avrebbe dovuto definire il percorso metodologico per la conoscenza e la gestione del paesaggio siciliano, ed attraverso la redazione di piani di livello sub-regionale, riferiti a 18 diversi ambiti nei quali era stato suddiviso il territorio siciliano sulla base di un approfondito esame delle caratteristiche geomorfologiche, biologiche, antropiche e culturali.

Seguendo tale programma vennero inizialmente redatti dagli Uffici centrali della Regione in collaborazione con le Soprintendenze, i piani paesaggistici delle isole minori, costituenti l'ambito 18, ed il piano paesaggistico dell'Ambito n. 1 costituito dall'area trapanese. I piani, improntati a criteri fortemente innovativi e in una ottica chiaramente orientata alla integrazione con la pianifica-

## Stato della pianificazione paesaggistica in Sicilia

Piano paesaggistico	Ambiti interessati dal Piano	Stato della pianificazione
Prov. Agrigento	2, 3, 10, 11, 15 e Pelagie	Adottato il 29/07/2013
Prov. Caltanissetta	6, 7, 10, 11, 15	Adottato il 04/12/2009, approvato il 19/10/2014, in attesa di Decretazione
Prov. Catania	8, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17	Elaborato, in istruttoria
Egadi		Approvato il 28/07/2004
Eolie		Approvato il 23/02/2001. In corso adeguamento al D.L.gs 42/2004
Prov. Enna	8, 11, 12, 14	Elaborato, in istruttoria
Prov. Messina	9	Adottato il 04/12/2009, all'esame del ORP
Prov. Messina	8	Elaborato, in istruttoria
Prov. Palermo	3, 4, 5, 6, 7, 10	Elaborato, in istruttoria
Pantelleria		Approvato il 12/12/1997. In corso adeguamento al D.L.gs 42/2004
Prov. Ragusa	15, 6, 17	Adottato il 10/08/2010, all'esame del ORP
Prov. Siracusa	14, 17	01/02/2012
Prov. Trapani	1	Approvato il 20/09/2010
Prov. Trapani	2, 3	Elaborato, in istruttoria
Ustica		Approvato il 28/05/1997. In corso adeguamento al D.L.gs 42/2004

zione territoriale, erano volti a definire una disciplina unitaria ed integrata di tutela, coerente con i diversi caratteri e valori dei beni paesaggistici oggetto della pianificazione.

La disponibilità di consistenti finanziamenti, offerta dai fondi strutturali del Programma Operativo Regionale 2000-2006, determinò nel 2003, una significativa accelerazione delle iniziative progettuali. Di contro però le scadenze imposte per la utilizzazione delle risorse finanziarie costrinsero a modificare il programma di lavoro, prevedendo un più diretto coinvolgimento, nella progettazione dei piani, delle Sovrintendenze e finendo di fatto, anche a causa del mutato quadro di riferimento politico amministrativo, per esautorare l'Ufficio regionale, al quale vennero attribuiti solo compiti di coordinamento progettuale.

L'affidamento dei piani d'Ambito alle Sovrintendenze ha determinato una frammentazione degli originali ambiti, che sono stati di fatto riaggregati sulla base della confinazione provinciale e, quel che è più grave, ha prodotto una assoluta disomogeneità dei diversi piani progettati, sia nei loro contenuti analitici che negli esiti progettuali.

Nel frattempo le Linee guida del 1999, a causa della approvazione nel 2000 della Convenzione Europea del Paesaggio, ma soprattutto a causa dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni in materia di pianificazione paesaggistica contenute nel Codice dei Beni culturali del 2004, sono divenute in buona

misura inattuati, soprattutto per la rinuncia, operata dalla Regione, ad attribuire ai piani redatti in base al nuovo Codice il valore di piani territoriali, che invece avevano i piani precedentemente redatti.

Per tentare di garantire, se non una omogeneità di impostazione metodologica, almeno un comune linguaggio progettuale ai vari piani (in realtà redatti in assoluta autonomia operativa dalle diverse Soprintendenze), l'Ufficio di coordinamento regionale ha prodotto e fornito alle Sovrintendenze indicazioni operative necessarie per far confluire i dati analitici raccolti all'interno di un unico Sistema Informativo Territoriale, nonché uno schema di regolamentazione al quale tutti i piani hanno dovuto riferirsi nella definizione delle norme di attuazione.

Ma proprio la schematicità della normativa proposta, affidata alla enucleazione, in base alla numerosità dei vincoli paesaggistici agenti sul territorio, di tre livelli di tutela, crescenti dalla semplice necessità del nulla osta paesaggistico alla assoluta ineditabilità, ha finito per banalizzare l'intero processo di costruzione dei piani paesaggistici, che sono stati considerati esclusivamente per i loro effetti vincolistici e non per il contributo di analisi, interpretazione ed enucleazione dei valori paesaggistici che pure avrebbero potuto offrire alla pianificazione territoriale ed urbanistica.

Se poi si considera che i procedimenti di for-

mazione dei piani sono stati portati avanti nel pieno e burocratico rispetto delle indicazioni contenute nel Codice dei Beni culturali e dunque senza un effettivo coinvolgimento dei comuni interessati ne tanto meno delle comunità locali e che molti dei piani progettati hanno evidenziato errori talora grossolani di perimetrazione delle aree vincolate ed in alcuni casi anche vistose imprecisioni cartografiche, si comprendono facilmente le resistenze incontrate ed i vistosissimi ritardi che caratterizzano quasi tutti i procedimenti tecnico-amministrativi di approvazione dei piani.

Comprensibili risultano pure, considerati gli interessi in gioco, gli attacchi che i piani hanno già avuto in sede giurisdizionale e che sembrano aver individuato un tallone d'Achille dell'intero processo di pianificazione paesaggistica nel fatto che tali piani, benché aventi una chiara caratterizzazione di piani territoriali settoriali, non sono stati supportati dalla prescritta Valutazione Ambientale Strategica. Una sentenza dello scorso anno dell'organo giurisdizionale regionale di secondo livello ha salvato in extremis l'iter di formazione di uno dei nuovi piani, ma la partita non sembra definitivamente conclusa. Ed il fatto che contro questi piani si stia mobilitando la politica siciliana, normalmente distratta e poco interessata ai temi territoriali, non lascia immaginare una rapida conclusione dei procedimenti in corso.

## Bilancio e rinnovo della Legge Urbanistica campana

*Il decennale dell'introduzione della vigente legislazione urbanistica regionale è stata l'occasione per un bilancio dell'efficacia della normativa campana in materia di Governo del Territorio.*

*I dati raccolti hanno evidenziato un quadro di complessiva difficoltà dei Comuni nel dotarsi degli strumenti di Governo del Territorio introdotti dalla Lr 16/2004, nonostante molti abbiano intrapreso il processo di elaborazione. Alla vigilia dell'elezione del nuovo Presidente e Consiglio Regionale, il nodo della revisione della legge urbanistica regionale resta ancora aperto e non sufficientemente risolto.*

Il decennale dell'introduzione della vigente legislazione urbanistica regionale è stata l'occasione per un bilancio dell'efficacia della normativa campana in materia di Governo del Territorio. Sebbene in termini di pianificazione territoriale, pur con notevole ritardo rispetto alla tempistica prevista dalla Legge, è stato raggiunto almeno l'obiettivo dell'approvazione degli strumenti di livello regionale e, per quattro province su cinque, dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale, i dati raccolti presso le diverse amministrazioni provinciali campane hanno evidenziato un quadro di complessiva difficoltà dei comuni nel dotarsi degli strumenti di Governo del Territorio introdotti dalla Lr 16/2004, nonostante molti abbiano intrapreso il processo di elaborazione.

I Piani Urbanistici Comunali approvati nel triennio 2005-2007 sono perlopiù rivisitazioni ed aggiornamenti di Piani Regolatori Generali il cui iter era già prossimo alla conclusione prima della Legge. Il 2007-2011, successivamente all'approvazione della Dgr 834/2007<sup>1</sup>, corrisponde ad un periodo di sostanziale stasi: un limitato numero di comuni inizia l'iter di predisposizione del nuovo Piano e quasi nessuno giunge alla relativa approvazione. Ad Agosto 2011 su 551 comuni campani meno del 10% era dotato di Puc. L'entrata in vigore del Regolamento 5/2011, oltre ad innovare contenuti e procedimento degli atti di pianificazione, pare costituire un consistente incentivo all'inversione della tendenza in ragione della paventata decadenza dei preesistenti strumenti urbanistici generali<sup>2</sup>. Con l'approvazione dei Ptcp di Salerno, Caserta, Benevento e, successivamente, di Avellino una buona parte dei comuni di tali province si vedono costretti ad intraprendere la redazione del Piano. Ancora po-

chi, tuttavia, sono giunti all'approvazione, perlopiù fermanosi alla pubblicazione del Preliminare di Piano. Infine si registrano non infrequenti casi di contenzioso tra Province e Comuni con Piani, anche di Enti di particolare rilevanza demografica, il cui iter si arena a causa del mancato ottenimento della dichiarazione di coerenza prevista dall'art. 3 comma 4 del Regolamento.

L'ordinanza del Tribunale Amministrativo Regionale del 30 aprile 2014, pronunciata sul ricorso proposto dal Comune di Napoli contro la Regione Campania, ha dichiarato non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal ricorrente, circa l'art.43 bis della Legge regionale 16/2004, come introdotta dall'art.2, comma 2 della Legge regionale 1/2011 riguardante il Regolamento n.5 del 4 agosto 2011. L'Inu Campania ha denunciato il concreto rischio che quei pur timidi segnali di ripresa dell'attività urbanistica siano soffocati nell'ovvio scompiglio che conseguirebbe all'integrale decadenza del procedimento di formazione che oggi regge la gran parte dei piani in corso di redazione ed ha richiesto alla Regione un urgente intervento legislativo riparatore. D'altra parte la minaccia incombente stava già rallentando e pregiudicando l'attività urbanistica, gettando un'ombra sull'efficacia di qualsiasi procedimento intrapreso e di ogni decisione formalizzata, cosicché i vantaggi che si erano appena realizzati nelle tendenze dell'attività amministrativa si stavano di fatto vanificando.

L'appello dell'Istituto, cui, nel tempo, si sono affiancati gli Ordini professionali, ha sortito l'effetto dell'apertura del "Tavolo tecnico finalizzato all'elaborazione di un disegno di Legge in materia di Urbanistica", laddove la Regione ha parzialmente raccolto anche la

proposta di utilizzare l'occasione dell'intervento legislativo contingente per una più organica rivisitazione della Lr 16/2004.

Al tavolo tecnico l'Inu – Campania ha contribuito con una proposta di revisione della Legge Urbanistica Regionale frutto dell'attività di studio e ricerca della Commissione “Decennale della Lr 16/2004”, già costituita alcuni mesi prima del provvedimento del Tar.

L'iniziativa regionale, principalmente in ragione dell'incombenza della scadenza elettorale, non si è concretizzata nell'effettiva approvazione di una nuova Legge, sebbene il contributo dell'Inu sia stato in gran parte recepito in un testo coordinato che ha costituito il documento finale prodotto dalla Regione quale esito del tavolo tecnico.

Anche il tentativo *in extremis* di inserire, con lo scopo di tamponare gli effetti di un'imminente pronuncia della Consulta, alcune modifiche alla normativa attualmente vigente nel collegato alla Legge regionale di stabilità, approvata quale ultimo atto dell'attuale Consiglio regionale, è fallito ed il relativo Ddl ritirato.

Il provvedimento non affrontava, tuttavia, il tema della nascita della Città Metropolitana e di una revisione generale della Legge urbanistica fondata sulle pratiche condotte in applicazione della Lr 16/2004. Anzi, l'atteggiamento in tal senso manifestato dalla Regione nella proposta di collegato alla Legge di stabilità è quello di ridurre la questione degli strumenti di pianificazione del nuovo Ente locale ad un problema lessicale laddove prevedeva l'equiparazione del Ptcp al Piano Territoriale Generale della Città Metropolitana. Ciò che maggiormente pareva interessare il legislatore regionale era, altresì, l'aspetto del riparto delle competenze concretizzatosi nella previsione, contenuta nel testo prodotto a seguito del tavolo tecnico, dello spostamento in favore della Regione delle prerogative, attualmente in capo alla Provincia, di attribuzione e distribuzione dei carichi insediativi tra i Comuni costituenti la Città Metropolitana.

Alla vigilia dell'elezione del nuovo Presidente e Consiglio Regionale, il nodo della revisione della legge urbanistica regionale resta ancora aperto e non sufficientemente risolto, secondo l'Inu dalle consultazioni del tavolo tecnico a cui pure ha dato il suo contributo. La sezione Campania ha condotto una più approfondita riflessione su tutti gli aspetti

problematici della pratica urbanistica, presentata negli articoli che seguono, resoconto dell'attività di studio e ricerca della Commissione “Decennale della Lr 16/2004”, che, dopo il convegno sul tema organizzato il 14 maggio 2015 dall'Inu Campania con gli Ordini degli Ingegneri e degli Architetti di Napoli e la partecipazione di numerosi protagonisti del mondo istituzionale ed associativo, oltre che dei candidati alla carica di governatore regionale, risulterà nella consegna, al futuro Consiglio regionale, di una proposta legislativa organica per una nuova Legge Urbanistica regionale.

La suddivisione in aree tematiche consegue l'articolazione in gruppi di lavoro della Commissione composta da: Alessandro Sgobbo (coordinatore), Francesco Abbamonte, Antonia Arena, Emilio Bosco, Pasquale De Toro, Francesco Di Maggio, Isidoro Fasolino, Francesco Forte, Giuseppe Guida, M. Veronica Izzo, Marco Lauro, Pasquale Marotta, Giuseppe Mazzeo, Anna Mesolella, Antonio Nigro, Giancarlo Pica, Giuseppe Ruocco, Francesco Varone, Claudia Vegezio.

L'interesse dell'argomento, la partecipazione costante di Francesco Domenico Moccia quale Presidente della sezione regionale dell'Istituto e la forma aperta hanno consentito alla Commissione di poter contare sul contributo entusiasta di numerosi iscritti.

1. Norme tecniche e direttive riguardanti gli elaborati da allegare agli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica, generale ed attuativa, come previsto dagli artt. 6 e 30 della Legge regionale n. 16 del 22 dicembre 2004.
2. Il terzo comma dell'art. 1 del Regolamento ha, infatti, previsto la perdita di efficacia degli strumenti di pianificazione urbanistica generale dopo 18 mesi dall'entrata in vigore dei Ptcp e, a partire dal trentaseiesimo mese, l'applicazione della disciplina dell'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 laddove il Comune non si sia dotato di un piano approvato secondo la disciplina della Legge 16/2014

## Piano unico o due piani? Un dilemma da sciogliere con coerenza

Francesco Domenico Moccia

Le contraddizioni del piano comunale sono da lungo tempo state evidenziate e, sulla base della loro analisi, con diverse motivazioni, è avanzata una distinzione in due parti, necessariamente connesse tra di loro per obbligo di osservanza alla Ln 1150 del 1942, cui debbono necessariamente riferirsi le leggi regionali anche più innovative (Inu 1995, Fantin e Sbetti 2012, Mazza 1997). Tuttavia, le resistenze del piano unico non si possono giustificare solamente con il vincolo di legge, ma trovano ancora terreno fertile nelle naturali inerzie della cultura urbanistica, da una parte, e dalla confusione che si è generata nel campo degli innovatori.

Ci sono varie forme di persistenza del piano unico, anche quando apparentemente si formulino schemi a doppia fase di pianificazione e ciò accade quando a una delle due viene attribuite una funzione irrilevante. È il caso in cui si descrive il piano strutturale come una semplice ricognizione dei vincoli e della pianificazione sovraordinata (proposta di legge Lupi) o quando lo si fa svolgere il ruolo di indirizzi, direttive e vincoli a cui si deve uniformare la pianificazione comunale. Lo svuotamento dell'incisività del piano strutturale si è accentuato per le conseguenze fiscali delle aree dichiarate trasformabili. La tendenza opposta è quella di svuotare d'importanza il piano operativo, riducendolo a pura attuazione di un piano strutturale in cui tutte le decisioni fondamentali sono già state prese e si ricorre alla temporalizzazione delle trasformazioni urbanistiche, in modo strumentale, per evitare la decadenza dei vincoli espropriativi.

Entrambe queste soluzioni depotenziano le opportunità della bipartizione e non risolvono i problemi presentati dal piano unico, se non in modo parziale. Certamente gli obblighi dettati dalla Corte Costituzionale trovano una risposta nella cadenza quinquennale del piano operativo, cui viene demandato il potere di individuare le aree pubbliche sottoposte a vincolo espropriativo, misurate in funzione di una previsione più affidabile di trasformazione effettiva, ma questa soluzione apre altre questioni: 1) se le trasformazioni si possono

con altrettanta certezza prevedere per archi di tempo molto più lunghi (10 o 20 anni) e deciderle in un piano strutturale; 2) se si può definire la trasformabilità un requisito del suolo indipendente dalla domanda di trasformazione da parte delle necessità della società urbana; 3) come raccordare la cadenza quinquennale del piano operativo con quella triennale della programmazione delle opere pubbliche. Questi quesiti chiamano in causa la dimensione tempo nel processo di pianificazione. Infatti, l'associazione della strategia alla struttura fornisce una versione di questa parte della pianificazione come quella di lungo termine. Siamo ora sul versante dei fautori di un piano fondato sugli elementi strutturanti ai quali legano – o subordinano – la costruzione della strategia di trasformazione del territorio. È indispensabile chiarire come si usi questo termine perché, come accade di ogni cosa di particolare successo, nel momento in cui il suo uso diventa popolare e si diffonde, le interpretazioni che se ne danno possono divergere anche lungo un ampio spettro di significati (Moccia 2004). È indubbiamente quanto è accaduto alla pianificazione strategica che ha, in aggiunta, il limite di essere importata da culture e sistemi di pianificazioni di altri paesi.

In quelli, la pianificazione strategica è stata elaborata come un metodo per rendere più efficace il processo decisionale e l'attuazione dei programmi stabiliti sulla base delle condizioni in cui opera un'organizzazione e sulla base delle sue stesse caratteristiche intrinseche. Applicata anche agli enti pubblici e alle organizzazioni no profit, si è rivelata come un avanzamento rispetto al modello razional-comprensivo che astrae dalle condizioni di contesto e dalle qualità degli attori (Bryson 1989). Preso per questo verso, le strategie sarebbero un supporto all'operativa del piano e ne dovrebbero potenziare l'efficacia, una delle questioni di fondo che erano state sollevate come fattore fondamentale della crisi del piano alla fine degli anni '80 (in special modo da Tutino, 1986) e che alimentò tutto il dibattito sfociato successivamente nel piano in due tempi, come lo definiscono Dal Piaz e Aprea (2010).

Un'altra interpretazione di strategia, al contrario, la proietta sul lungo periodo affidandole quegli obiettivi che sono ritenuti desiderabili, ma che non trovano opportunità di pratica attuazione nelle condizioni date al momento in

cui si pianifica e ma sono “prenotate” in attesa che tali condizioni maturino in futuro per potersi attuare. Si tratta di un'evenienza da non scartare proprio perché la pianificazione si trova ad affrontare molto di frequente, data la sua natura complessa, problemi intrattabili in un dato momento e previsioni non certe per una serie di motivi dipendenti tanto da rapporti interistituzionali che da tendenze economiche sociali (Friend & Hickling 1987). Pertanto, è più che ragionevole proiettare in fasi successive la loro soluzione, anche intraprendendo azioni e studi in grado di ridurre le incertezze e avvicinare una soluzione. Ciò comporta anche che non è possibile fissare obiettivi di piano fino a che la turbolenza dell'incertezza non si sia superata, né tantomeno di riservare aree nella zonizzazione.

Questa collocazione della dimensione strategica in una delle due fasi del piano è tanto importante quanto urgente. Per effetto delle richieste dell'UE, la pianificazione strategica è diventata requisito indispensabile per tutti i programmi europei ed estende la sua applicazione a campi che interferiscono sempre di più con il governo del territorio, come i piani di sviluppo locale, i piani d'azione ambientale, le strategie metropolitane, le strategie di mitigazione ed adattamento climatico, solo per citarne alcune. Incorporare la pianificazione strategica nel piano comunale e territoriale di area vasta ci condurrebbe a una più facile integrazione e semplificazione per contenere questa espansione degli strumenti di pianificazione. La collocazione nella dimensione operativa è quella più assonante con gli appena citati piani.

Seguendo questa ipotesi il piano operativo si può avvalere di una metodologia di pianificazione più aggiornata ed efficace mirando a prevedere obiettivi basati su conoscenze affidabili, accurata ponderazione di fattori realmente incidenti e valutazione delle risorse impiegabili di ogni genere fondate anche su impegni e alleanze formate all'interno dell'arena politica locale o multilivello. La richiesta di una rigorosa metodologia strategica assume senso anche nell'impiego efficiente e misurato delle risorse: non giustifica un'operatività “ideologica” che prende a pretesto la rigidità del sistema regolativo dei piani per moltiplicare gli attori e le proposte senza criterio di valutazione e selezione, ma dispone di un processo di formazione delle scelte razionale, trasparente e pubblico. In aggiunta, assi-

cura un'operatività effettiva, specialmente se programmata sul breve periodo per l'esattezza maggiore delle previsioni disponibili e gli impieghi delle risorse programmabili (Moccia 2005). Questo scopo, se è meno rilevante per enti locali di piccole dimensioni e più semplice struttura socioeconomica, cresce all'aumentare della dimensione e complessità dell'oggetto del piano e domanda un metodo sempre più rigoroso, sebbene risulta ancora poco apprezzata dai decisori politici nostrani l'assistenza tecnica alle scelte di governo.

Negli ultimi anni la teoria della pianificazione (specialmente quella d'influenza straniera) ha elaborato modelli riguardanti gli attori e i processi decisionali costruendo l'urbanistica sui cittadini senza considerare l'ambiente in cui vivono se non come fattore secondario di cornice. Questa preminenza si sta indebolendo mano a mano che acquistano sempre maggiore rilevanza le sfide ambientali con gli allarmi lanciati dalle Nazioni Unite con il gruppo di studi di scienziati appositamente costituito per studiare il cambiamento climatico globale, ripreso dall'UE e rilanciato ai paesi membri (Moccia 2009). L'allarme internazionale, con le relative richieste di politiche ecologiche, rafforza e getta nuova luce su una tradizione della pianificazione radicata nel nostro paese che ha posto a base del piano le risorse territoriali.

Da un punto di vista teorico non è giustificabile la necessità di accantonare o depotenziare gli elementi strutturali per elevare l'operatività. S'intende sostenere che la struttura territoriale (o anche lo statuto del territorio: altro termine impiegato per descrivere sempre le risorse naturali e antropiche) non assume rilevanza solamente perché consolidata nella legislazione di alcune regioni ed entrata a far parte della cultura urbanistica, perlomeno di una parte della comunità scientifica e professionale, ma anche perché può essere fattore funzionale ad una pianificazione aggiornata ed in grado di contribuire con l'esperienza della nostra cultura ad arricchire la teoria a livello internazionale come già dimostra questa attenzione alla combinazione di azioni con cose che si affaccia nell'*assemblage* proposto da R. A. Beauregard (2012).

In questa prospettiva, il piano strutturale dovrebbe guadagnare il senso che può ricavare da una piena adesione allo strutturalismo (mi si perdoni il bisticcio di parole) nel senso della capacità creativa e generativa delle perma-

nenze. In questo solco s'incontrano e si mettono a frutto ampi studi condotti negli ultimi quarant'anni sulle città italiane e che hanno già trovato parziale sbocco nell'urbanistica, ad esempio, di tutela e valorizzazione dei centri storici (altro campo in cui deteniamo un primato d'eccellenza internazionale). Sebbene si tratti di un filone di studi non omogeneo né univoco nelle tesi e nelle applicazioni, possiamo guardare ad esso come ad un corpo di conoscenze in positiva evoluzione per la sua interazione con le pratiche e la possibilità di valutare i risultati ottenuti.

Ridurre il piano strutturale alla collezione dei vincoli è l'esatto contrario di quanto si vuole assegnare a questo strumento che sarebbe così confinato in un ruolo del tutto negativo e, peggio, se avesse il solo scopo di delimitare le aree intoccabili perché poi si abbia la libertà di fare ciò che si vuole nel resto dei suoli. L'impianto strutturale è generatore della forma e produce l'evoluzione dell'identità della comunità. Per questo motivo non va assorbito nel piano operativo limitando l'integrazione nel metodo strategico, ma ne va assicurata un'autonomia fecondamente interagente.

#### Riferimenti bibliografici

- Beauregard R. A. 2012, "In Search of Assemblages", *Crios* n. 2 (luglio-dicembre), p. 9-18
- Bryson J. M. 1989, *Strategic Planning for Public and Non Profit Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass
- Dal Piaz A. e Aprea I. 2010, *I tempi della pianificazione urbanistico-territoriale*, Casoria (NA), Loffredo
- Fantin M. e Sbeti F. (curatori) 2012, *Campos Venuti. Amministrare l'urbanistica oggi*, Roma, Inu Edizioni
- Friend J. & Hickling A. 1987, *Planning under Pressure. The Strategic Choice Approach*, Oxford, Pergamon Press
- Inu 1995, "XXI Congresso, La nuova legge urbanistica, i principi e le regole. Documento preliminare. Prime riflessioni e proposte", *Urbanistica Informazioni*, supplemento al n. 141 del 1995.
- Mazza L. 1997, *Le trasformazioni del piano*, Milano Angeli
- Moccia F. D. 2005, "Pianificazione strategica", Moccia F. D. e Mesolella A. (curatori), *Introduzione alla pianificazione dello sviluppo locale*, Napoli, CLEAN, p. 10-48
- Moccia F. D. 2004, "Resistenze alla pianificazione strategica", *Urbanistica*, n. 124, a. LVI (maggio-agosto), p. 84-96
- Moccia F. D. 2009, "L'urbanistica nella fase dei cambiamenti climatici", *Urbanistica*, a. LXI, n. 140 (settembre-dicembre), p. 95-102
- Tutino A. 1986, *L'efficacia del piano*, Roma, Edizioni del Lavoro.

## Il Piano Territoriale Generale della Città Metropolitana

Giuseppe Mazzeo

### Il fenomeno metropolitano

I sistemi urbani sono sempre più al centro dei processi di sviluppo globali (Sassen, 2001; EEA, 2014). In Europa, in particolare, i fenomeni urbanizzativi presentano una specifica rilevanza, sia in termini di popolazione (circa l'80% del totale è una popolazione urbana), che in termini economici. Le aree urbane, infatti, concentrano al loro interno una quota rilevante dei trasferimenti economici nazionali (il 12% del PIL per l'Unione e il 16% per l'Italia) e degli investimenti locali che, riferiti all'intero settore pubblico, erano, nel 2011, il 60% nell'Unione Europea e il 75% in Italia (Spadaro, 2015; Ciapetti, 2014).

All'interno di questo spazio continentale (ma lo stesso ragionamento può essere fatto anche per realtà urbane di altri continenti) le aree metropolitane presentano ulteriori specificità in termini di concentrazione delle attività, di innovazione e di ricchezza prodotta. I sistemi metropolitani sono un argomento tipicamente interdisciplinare in cui sono coinvolti campi diversi che si caratterizzano per una grande varietà di approcci all'argomento. Generalmente la dimensione fisica e il numero di abitanti sono i principali fattori che associano ad una città la denominazione di metropoli, mentre per la definizione di area metropolitana hanno un peso rilevante le relazioni funzionali che si creano a livello territoriale, il livello di infrastrutturazione e il sistema delle attività, soprattutto quelle ad elevata specializzazione (Salet, Thomley, Kreukels, 2003).

Per questo motivo a livello internazionale le aree metropolitane sono sistemi territoriali cui si dedicano specifiche attenzioni, con strutture amministrative ad hoc, dotate di poteri non solo di ordine gestionale ma anche strategico.

### Il nuovo quadro normativo nazionale

Il processo di revisione del sistema amministrativo italiano, attualmente in corso, trova le sue motivazioni fondamentali nella tematica della semplificazione amministrativa. Il raggiungimento di tale obiettivo

sembra essere necessario sia per rendere più efficiente la macchina dello Stato che per ridurre il suo peso complessivo sul sistema economico e produttivo. A questo scopo sono finalizzate norme come la eliminazione delle Province o la trasformazione del Senato in camera non elettiva.

All'interno di questo processo rientra la costituzione delle Città metropolitane, le cui fonti normative sono la Carta costituzionale e la Legge 7 aprile 2014, n. 56, "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni".

La prima, all'articolo 114 e seguenti, individua la Città metropolitana come ente intermedio ed attribuisce ad essa generiche potestà statutarie, regolamentari, amministrative e finanziarie. La seconda, dal comma 2 al 50, struttura il nuovo ente e attribuisce ad esso sia funzioni specifiche che funzioni trasferite dalle province nell'ambito del processo di riordino previsto dai commi da 85 a 97, nonché ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione.

Oltre alle indicazioni contenute in questi due articoli di legge nuovi sviluppi in tema di Città metropolitana potranno scaturire da due procedimenti in corso, uno normativo ed uno giuridico, ossia il disegno di legge di riforma costituzionale n. 2913 dell'8 agosto 2014 che, tra le altre previsioni, abolisce le Province e i ricorsi alla Corte Costituzionale promossi contro la Legge 56/2014 da parte di alcune regioni, tra le quali Lombardia, Veneto, Campania e Puglia.

In relazione alla Città metropolitana e, in particolare, agli aspetti connessi alla pianificazione, la Legge 56, al comma 44, prevede due strumenti distinti.

Il Piano strategico triennale del territorio metropolitano (Pst), che costituisce atto di indirizzo per l'ente nell'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di comuni compresi nel territorio metropolitano, anche in relazione all'attuazione di funzioni delegate o assegnate dalle regioni sulla base di apposite leggi emanate nelle materie di loro competenza. Il Pst ha una durata di 3 anni e può prevedere una revisione annuale.

Il Piano territoriale generale (Ptg), che si occupa nello specifico di:

- strutture di comunicazione;
- reti di servizi ed infrastrutture di competenza della comunità metropolitana;
- vincoli ed obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni comprese

si nel territorio metropolitano.

Vi sono altre funzioni fondamentali elencate dalla Legge 56, che, per loro caratteristiche intrinseche, possono rientrare in un processo di pianificazione di dimensione metropolitana. Si fa riferimento, in particolare, a:

- mobilità e viabilità;
- compatibilità e coerenza della pianificazione urbanistica comunale in ambito metropolitano;
- promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale che prevedano anche il sostegno e il supporto ad attività innovative di ordine economico e di ricerca e che siano coerenti con le vocazioni della Città metropolitana, come delineate nel Piano strategico del territorio;
- promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

Altro settore non direttamente di competenza del Ptg che, per sue caratteristiche specifiche, può farne parte, è la organizzazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici di interesse generale e di ambito metropolitano.

### **Problematicità e specificità dell'area metropolitana di Napoli**

Le norme elencate in precedenza sono alla loro iniziale applicazione, anche se prima di esse il tema della Città metropolitana era stato già affrontato da due leggi nazionali, la 142/1990 e la 267/2000, entrambe rimaste inapplicate.

Sui motivi della mancata applicazione di queste normative il dibattito è stato lungo e approfondito e da esso sono emerse due cause che sembrano aver frenato in modo particolare la costituzione delle Città metropolitane.

La prima è la delimitazione territoriale, che veniva demandata alle singole realtà metropolitane sulla base di considerazioni relative alle specificità territoriali, storiche e funzionali che le caratterizzavano. Questo tipo di approccio è da considerare corretto dal punto di vista dei principi, ma si è rivelato problematico in considerazione della necessità di una "ristrutturazione" amministrativa e territoriale di tipo volontario che avrebbe dovuto coinvolgere un numero elevato di soggetti generalmente gelosi della propria autonomia. In secondo luogo l'introduzione della Città metropolitana avveniva nello stesso momento in cui venivano rinforzate le funzioni dell'ente provinciale e si affidavano ad esso

compiti di pianificazione (Mazzeo, 2006). Ciò ha ovviamente provocato inevitabili attriti che, alla lunga, hanno bloccato il processo di costituzione del nuovo ente ed hanno condotto alla scelta fatta dalla Legge 56, ossia l'imposizione ex lege di un confine amministrativo coincidente con quello delle province.

Questa situazione si intreccia nel territorio campano con le specificità proprie di Napoli e della sua area metropolitana.

È da evidenziare immediatamente come il rilievo demografico, economico e funzionale (Papa, Mazzeo, 2014) del territorio della Città metropolitana di Napoli all'interno della Regione Campania sia tale da porre i due enti in condizione di sostanziale equipollenza in termini di importanza e di peso specifico. Dei 5.870.000 abitanti nell'intera regione, 3.130.000 vivono nel territorio della Città metropolitana (dati 2014 arrotondati), con un peso demografico che è pari al 53% di quello totale della regione. Tale percentuale si ritrova anche nei dati sul valore aggiunto totale, che è di oltre 45 miliardi di Euro per la Città metropolitana su un totale regionale di 85 miliardi (Istituto Tagliacarne, 2015. Dati dicembre 2013).

Dal punto di vista funzionale, inoltre, è evidente sia la preponderante concentrazione funzionale riscontrabile nella città di Napoli che le interrelazioni che il territorio della Città metropolitana ha con aree esterne che non ne fanno parte ma ne sono strettamente connesse: basti pensare alla parte meridionale della provincia di Caserta e a quella settentrionale della provincia di Salerno (Mazzeo, 2009).

Se a tali considerazioni si aggiunge che i rapporti tra Comune di Napoli e Regione Campania non sono stati, nell'ultimo periodo, idilliaci, e che entrambi gli enti soffrono di una generalizzata incapacità nell'indirizzare e nel far funzionare la macchina amministrativa si può mettere in conto un difficile inizio nelle attività del nuovo ente, soprattutto dal punto di vista della pianificazione e della programmazione territoriale. Cartina di tornasole dei rapporti sarà proprio l'emanazione della nuova legge regionale in materia di governo del territorio, la quale per logica di cose dovrebbe porsi il problema del nuovo ente, del suo peso, delle sue funzioni e del rapporto tra Città metropolitana e Regione (Gastaldi, Zarino 2015). Che lo faccia effettivamente o meno dipenderà dalla capacità dell'ente regionale di comprendere la com-

plexità del suo territorio e dalla volontà di farvi fronte in modo efficace e aperto.

### **Necessità di una pianificazione metropolitana**

Le città metropolitane sono livelli amministrativi che nascono per rispondere alle problematiche di una realtà territoriale che oggettivamente è più complessa rispetto a quella di una città di medie o di piccole dimensioni o di una città isolata.

Generalmente, come già accennato, la dimensione fisica e il numero di abitanti sono i principali fattori che definiscono una metropoli, mentre per un'area metropolitana assumono un peso rilevante le relazioni funzionali, il livello di infrastrutturazione e la qualità (in termini di specializzazione) delle attività che si sviluppano a livello territoriale.

Sull'argomento Città metropolitana è utile ricordare quanto contenuto nel documento dell'Inu del 15 settembre 2014, documento preparato per la consultazione nazionale sulla riforma della legge quadro.

In esso si sottolinea come «il testo di riforma urbanistica, quando fa riferimento alla pianificazione del territorio (art. 7), nell'indicare la città metropolitana quale soggetto della pianificazione territoriale di area vasta (...) non tiene conto (...) della prevista adozione (triennale) e aggiornamento (annuale) del Piano strategico del territorio metropolitano, previsto dalla legge Delrio, che costituisce atto di indirizzo della Città metropolitana». Ciò soprattutto in considerazione del fatto che il piano strategico potrebbe diventare il documento strategico di pianificazione urbanistica del territorio.

D'altra parte è necessario che la legge quadro approfondisca e chiarisca il significato di "pianificazione territoriale generale" attribuendo al piano metropolitano «funzioni di piano strutturale (e fors'anche di qualche funzione di pianificazione operativa relativa a sviluppi di grande rilevanza strategica)».

Il documento, infine, delinea quelli che dovrebbero essere i compiti dei diversi soggetti interessati. Rimandando ad esso per quanto riguarda quelli relativi allo Stato e alle Regioni, si sottolinea che le Città metropolitane devono occuparsi «di strategie territoriali perequate (equilibrio insediativo e risposta alla domanda abitativa, assetti produttivi urbani e rurali, trasporto pubblico e mobilità)», mentre le Municipalità devono produr-

re «progetti di città, riorganizzando i luoghi urbani e rendendo efficiente uno stock urbanistico ed edilizio vecchio (...), che è la risorsa più preziosa su cui investire».

### **Le proposte per il nuovo testo di Legge regionale**

Quando si affronta il tema della revisione della Legge regionale n. 16 è necessario tenere presente che tale processo si intreccia sia con l'attuazione delle previsioni sulla Città metropolitana che con l'iter di riforma della legge quadro nazionale. Mentre sul primo argomento essa può definire in autonomia la portata del possibile intervento, sul secondo è prudente mettere in conto fattori di incertezza in relazione alla tempistica e alla coerenza del nuovo articolato regionale con le normative nazionali in corso di adozione.

L'articolo 114 della Costituzione annovera la Città metropolitana tra gli enti locali che formano la struttura organizzativa dello Stato. Per sue specifiche caratteristiche essa si presenta come un particolare ente locale di livello territoriale, nettamente diverso dalle province. La diversità risiede nelle già ricordate caratteristiche specifiche dei territori delle Città metropolitane da cui deriva la necessità che esse siano dotate di capacità strategiche ed attuative molto più ampie ed incisive di quelle assegnate alle province.

Se la Città metropolitana è un ente che deve avere una forte capacità di governo del territorio, ne deriva che anche dal punto di vista della programmazione territoriale e della pianificazione complessiva gli strumenti messi in campo dalla Legge 56 debbano assumere un peso specifico decisamente superiore. Questa necessità potrà essere realizzata sia con una futura revisione della Legge 56, che con una norma regionale che ampli il perimetro e il peso relativo degli strumenti di programmazione e pianificazione metropolitana.

Di seguito si presentano una serie di proposte relative agli strumenti di pianificazione della Città metropolitana. Esse non costituiscono un articolato vero e proprio; sono piuttosto un sistema coordinato di ipotesi normative basate sulle specificità evidenziate in precedenza.

Il Piano strategico triennale (Pst), costituisce atto di indirizzo per l'ente e strumento direttore per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di comuni compresi nel territorio metropolitano. Esso può assumere un

rilievo maggiore in relazione al numero e alla qualità delle funzioni che la Regione vorrà delegare o assegnare alla Città metropolitana.

Le indicazioni contenute nel Pst possono essere utilizzate in tutto o in parte nella formulazione del Piano territoriale generale. Si ribadisce, a questo proposito, l'incoerenza tra la durata triennale del Pst (con un suo eventuale aggiornamento annuale) e la durata indefinita del Ptg. Una possibile soluzione potrebbe essere l'inserimento nella legge regionale di previsioni temporalmente differenziate, alcune di breve durata (triennali), altre più a lungo termine o di durata non definita. In questo caso, però, tali previsioni non assumono più un carattere strategico bensì si trasformano in elementi di ordine strutturale.

Il Piano territoriale generale (Ptg) assume le caratteristiche di strumento dotato di spiccata capacità di intervento comunque attento alle diverse competenze tra livello metropolitano e livello municipale, quest'ultimo non intaccato dalla Legge 56.

Il peso del Pgt potrà aumentare prevedendo forme di cessione volontaria di competenze da parte dei Comuni o delle Unioni di comuni. In relazione a quest'ultimo elemento la legge regionale dovrebbe favorirne la più ampia costituzione, anche utilizzando meccanismi premiali. Le Unioni di comuni, infatti, possono considerarsi delle forme collaborative che consentono una condivisione più ampia delle previsioni strutturali ed incrementano il peso delle istanze comunali nel processo di collaborazione istituzionale interna alla Città metropolitana.

Il Ptg deriva parte dei suoi contenuti dal Piano strategico triennale (Pst) e può contenere, oltre alle tematiche conferitegli dalla Legge 56 e a quelle specificamente assegnategli dalla normativa regionale, anche quelle conferite dalla normativa nazionale e regionale alla pianificazione di livello provinciale, che si presume assorbita direttamente dal nuovo ente.

Il Ptg si compone di una parte strutturale ed operativa:

1. la parte strutturale del Pgt comprende sia funzioni di coordinamento, da specificare successivamente mediante pianificazione operativa di livello comunale, che funzioni esclusive della Città metropolitana. Le funzioni e la loro caratterizzazione sono individuate mediante forme di copianificazione tra Città metropolitana, Unioni di comuni

e Comuni;

2. tra le funzioni di cui al punto 1, la parte operativa si occupa delle funzioni esclusive che, per dimensione territoriale o complessità funzionale, possono essere affrontate solo a livello di Città metropolitana. Per queste funzioni il piano metropolitano assume valenza sia di piano strutturale che di piano operativo.

Riassumendo, il Ptg contiene funzioni di coordinamento e funzioni esclusive. Relativamente a quelle di coordinamento esso ha valore di Piano strutturale, mentre per le funzioni esclusive ha valore di Piano strutturale e Piano operativo.

Nello specifico, sono funzioni di coordinamento del Ptg:

- la costruzione della carta unica del territorio;
- l'individuazione dei vincoli e degli obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di comuni compresi nel territorio metropolitano;
- il dimensionamento generale, mediante previsione e localizzazione di massima della popolazione, delle attività produttive, delle funzioni e delle attività pubbliche;
- l'individuazione delle previsioni di nuovo insediamento (carichi insediativi);
- le prescrizioni per il contenimento del consumo di suolo e per l'applicazione di sistemi di mitigazione nei confronti dei cambiamenti climatici;
- la valutazione degli impatti ambientali del piano;
- le previsioni generali relative all'edilizia sociale;
- la promozione del sistema agricolo e la valorizzazione degli ambiti agricoli strategici e dell'agricoltura urbana e peri-urbana.

Sono funzioni esclusive del Pgt:

- la viabilità e i sistemi di comunicazione e di mobilità;
- l'istruzione;
- le aree naturali e il sistema dei parchi metropolitani;
- l'assetto idrogeologico;
- la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti;
- la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale;
- le aree produttive, comprese quelle appartenenti alle aree ex ASI;

- la promozione e il coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione;
- la gestione dei rischi naturali ed antropici, con particolare attenzione alle Zone Rosse del Vesuvio e dei Campi Flegrei.

Al livello municipale resta assegnato il compito di redigere il Piano urbanistico comunale (Puc). Rimandando al testo relativo, si sottolinea che ai piani comunali appartenenti all'ambito metropolitano vanno riconosciuti particolari caratteri di unicità.

Il Puc si compone di una parte strutturale (se il Comune o l'Unione dei comuni non ritiene di far propria quella del Ptg) e una parte operativa. Nel caso il Comune o l'Unione dei Comuni decida di far propria la parte strutturale del Ptg, esso si compone della sola parte operativa. La parte operativa si configura utilizzando forme di democrazia partecipata e contiene:

- la specificazione a livello comunale delle indicazioni contenute nelle funzioni di coordinamento del Ptg;
- la definizione della tempistica di attuazione degli interventi, in coordinamento con il piano triennale delle opere pubbliche;
- le azioni di rigenerazione dell'edificato esistente, di riqualificazione dei tessuti periferici e di valorizzazione dei suoli liberi.

La parte operativa individua i comparti in cui esso si può realizzare mediante piano attuativo caratterizzato da spiccati elementi di progettualità urbana.

Dalle considerazioni precedenti deriva la complessità del sistema di norme che nella nuova legge regionale sul governo del territorio dovrebbe appartenere al capo "Città metropolitana" e che potrebbe essere strutturato, in linea di prima ipotesi, nei seguenti punti (o articoli):

1. fonti normative;
2. obiettivi, forma e contenuti del Piano strategico triennale;
3. obiettivi, forma e contenuti del Piano territoriale generale;
4. relazioni del Piano territoriale generale con il Piano territoriale regionale;
5. relazioni tra Piano strategico triennale e Piano territoriale generale;
6. relazioni tra Piano territoriale generale e Piano urbanistico comunale;
7. obiettivi, forma e contenuti del Piano

urbanistico comunale in ambito metropolitano.

Sono evidenti, infine, le connessioni tra previsioni relative alla Città metropolitana e previsioni relative alla pianificazione regionale e a quella comunale, da cui deriva la necessità di una attenta costruzione della nuova normativa.

#### Riferimenti bibliografici

- Spadaro A. (2015), "Le Città metropolitane, tra utopia e realtà", *Federalismi.it*, 14/01/2015.
- Ciapetti L. (2014), "Il territorio tra efficienza e sviluppo: la riforma delle Province e le politiche dell'area vasta", *Ist. del federalismo*, 2/2014, spec. 252.
- EEA, European Environment Agency (2014), *Global megatrend 2: Towards a more urban world*, Copenhagen, EEA.
- Gastaldi F., Zarino S. (2015), "La Città metropolitana: compiti e ruoli nella pianificazione del territorio", *EyesReg*, 5, 1.
- Inu (2014) *Consultazione pubblica on-line del disegno di legge: Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana. Riflessioni sulla materia e indicazioni sul testo di legge proposto*, 15 settembre 2014, [www.inu.it](http://www.inu.it).
- Istituto Tagliacarne (2015), *Atlante della competitività delle province e delle regioni*, <http://www.unioncamere.gov.it/Atlante/>, Accesso 01/03/2015.
- Mazzeo G. (2006), *Lr 166/2004. La nuova legge urbanistica regionale della Campania*, Napoli: Università degli Studi di Napoli «Federico II», Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio, Elio de Rosa Editore.
- Mazzeo G. (2009), "Naples", *Cities*, 26, 6, 363-376. DOI:10.1016/j.cities.2009.06.001.
- Papa R., Mazzeo G. (2014), "Characteristics of sprawl in the Naples Metropolitan Area. Indications for Controlling and Monitoring Urban Transformations", *Lecture Notes in Computer Science*, 8580, 520-531. DOI 10.1007/978-3-319-09129-7\_38.
- Sassen S. (2001), *The Global City*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Salet W., Thomley A., Kreukels A. (2003), *Metropolitan Governance and Spatial Planning*. Comparative Case Studies of European City-Regions. London: Spon Press.

## Il Piano Urbanistico Comunale

Alessandro Sgobbo

Il decennio 2004-2014 è stato caratterizzato da notevoli trasformazioni del quadro normativo di riferimento, sia nazionale che regionale, per la pianificazione urbanistica e territoriale.

In particolare, sebbene il legislatore nazionale continui a fondare i principi regolanti la disciplina sulla Legge Fondamentale del 1942, seppur con le modifiche introdotte dalla Legge Ponte e da innumerevoli provvedimenti successivi, le innovazioni conseguenti la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione hanno ulteriormente rafforzato il carattere di autonomia di cui godono le regioni nella definizione di una normativa propria in materia (Conti, 2007, pp. 2-16).

Nel contempo l'evoluzione delle esigenze della collettività ed, in particolare, le sopravvenute istanze di sostenibilità (ambientale, economica e sociale) che trovano nel governo del territorio il naturale ambito di espressione, hanno determinato una modificazione dell'approccio stesso con cui la pubblica amministrazione deve affrontare la questione urbanistica.

Si passa cioè da atti regolanti l'uso del suolo, tradizionalmente convergenti, a livello locale, nel Piano Regolatore Generale, ad atti di natura funzionale, a carattere trasversale, che, superando l'attitudine alla frammentazione con cui tipicamente la burocrazia tratta materie afferenti a diversi ambiti legislativi, riuniscono sotto il concetto di governo del territorio molteplici finalità. Oltre agli aspetti puramente regolatori delle attività di trasformazione concesse ai proprietari dei suoli sono, infatti, integrati lo sviluppo socio economico locale, la resilienza degli insediamenti, la mobilità, le dotazioni di servizi ed infrastrutture, le esigenze ecologiche, la valorizzazione dei beni culturali, etc. (Palermo, 2004, pp. 243-251; Cangelli, 2012, pp. 161-180).

Principali interpreti del cambiamento sono state le Regioni che, già dalla metà degli anni '90 e poi, con più convinzione, dopo la riforma del Titolo V, introducono importanti innovazioni in materia di gestione del territorio aprendo la stagione delle Leggi urbanistiche locali.

Sebbene con non poche differenze, soprattutto per quanto attiene ai contenuti e procedimenti amministrativi, tali provvedimenti sono caratterizzati da un comune approccio i cui principi ispiratori sono: il superamento del carattere gerarchico dei livelli di pianificazione in favore di un modello basato su strumenti integrati; la valenza strategica degli atti di governo del territorio; la multidimensionalità, funzionale e temporale, della pianificazione urbanistica che si concretizza nella previsione di una componente strutturale ed una operativa. (Vitillo, 2010, pp. 272-276; Oliva, 2012, pp. 89-99).

### L'attuale quadro normativo

In Campania la Lr 16/2004, sin dall'originaria stesura, ha previsto che la pianificazione comunale si attuasse mediante disposizioni strutturali, con validità a tempo indeterminato, e disposizioni programmatiche tese a definire gli interventi di trasformazione fisica e funzionale del territorio in archi temporali limitati, correlati alla programmazione finanziaria dei bilanci annuali e pluriennali delle amministrazioni interessate.

La Legge demandava ad atti regolamentari la definizione degli elaborati da allegare agli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica. Ciò avviene con la Dgr 834/2007 che, tuttavia, va ben al di là della semplice descrizione degli elaborati tecnici e, per il Piano Urbanistico Comunale (Puc), introduce, mediante una presunta attività interpretativa, obblighi in termini di strategie ed obiettivi estranei alla Legge statuendo, inoltre, un sistema di valutazione basato su indicatori di efficacia che, a loro volta, determinano l'insorgenza di ulteriori finalità vincolanti.

Altro aspetto rilevante della disposizione è nella burocratizzazione del processo di pianificazione che si sostanzia nell'elevato numero di elaborati, soprattutto analitici, richiesti per la redazione del Puc e di cui la delibera elenca con minuziosa precisione contenuti e scale di rappresentazione.

Ne risulta un Puc molto simile al preesistente Piano regolatore generale, essenzialmente basato sullo zoning, con una componente operativa, immediatamente conformativa, estesa all'intera area del territorio comunale e con efficacia a tempo indefinito. Inoltre è un atto la cui redazione risulta molto onerosa sia in termini tecnici che economici.

Le difficoltà applicative, rilevatesi nella so-

stanziata assenza di attività pianificatoria da parte dei comuni, generano innovazioni normative finalizzate sia a semplificare il procedimento di formazione ed approvazione che a consentire l'esecuzione di interventi in deroga ai piani vigenti.

Rientrano nel novero delle semplificazioni: le previsioni dell'art. 8 della Lr 19/2009 (c.d. Piano Casa Campania) che prevedono una serie di riduzione dei termini (in primo luogo quelli inerenti la validità delle norme di salvaguardia), al fine di sollecitare l'attività dei comuni; la Dgr 52/2011, che definisce gli elaborati indispensabili per la formazione dei Puc dei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti; la Lr 1/2011 laddove abroga integralmente il procedimento di formazione del Puc e introduce l'imminente approvazione di un Regolamento di attuazione della Lr 16/2004 (Coppola & Sgobbo, 2011, pp. 335-341).

Rientrano tra i provvedimenti derogatori: le previsioni di cui agli artt. 4, 5 e 7 della Lr 19/2009, finalizzate ad ampliamenti, ristrutturazioni edilizie con incremento di volume e ad opere di valorizzazione e riqualificazione dei tessuti urbani degradati e/o dismessi; le disposizioni, in termini di destinazioni d'uso ed ampliamenti volumetrici, previste dalla L. 106/2011, che solo parzialmente sono state depotenziate nell'ambito della Lr 16/2014.

Il vero punto di svolta, tuttavia, giunge con l'entrata in vigore del Regolamento di Attuazione per il Governo del Territorio (n.5/2011). Il provvedimento, attualmente sottoposto ad un complesso giudizio di legittimità costituzionale, costituisce oggi la principale fonte normativa regionale in materia di pianificazione comunale.

Sinteticamente: rispetto ai contenuti si fornisce, finalmente, una migliore identificazione degli elementi che competono rispettivamente alla componente strutturale e operativa dei piani territoriali ed urbanistici generali; dal punto di vista procedimentale si riorganizza e semplifica l'intero iter di approvazione degli strumenti di livello comunale benché non sia stato possibile intervenire su alcuni passaggi in quanto imposti dalla normativa nazionale; dal punto di vista delle competenze si potenzia ulteriormente l'applicazione del principio costituzionale di sussidiarietà sottraendo agli enti sovraordinati gran parte del potere impositivo pri-

ma riconoscibile nelle disposizioni della Lr 16/2004.

Particolarmente importante è risultata la previsione che i Piani regolatori generali ed i programmi di fabbricazione vigenti perdano di efficacia dopo 18 mesi dall'entrata in vigore dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (Ptcp). Alla scadenza dei 18 mesi (successivamente prorogati a 36), nei Comuni privi di Puc, si applica la disciplina dell'articolo 9 del Dpr 380/200120, mentre, nel periodo transitorio e fino a tale scadenza, i Comuni possono effettuare varianti degli strumenti urbanistici vigenti solo al fine della realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico.

I contenuti del Puc sono definiti nell'art. 9 laddove si prevede che il piano strutturale, facendo riferimento, in sintesi, agli elementi strutturali del Ptcp, precisa i seguenti aspetti del territorio: l'assetto idrogeologico e della difesa del suolo; i centri storici; la perimetrazione indicativa delle aree di trasformabilità urbana; la perimetrazione delle aree produttive e destinate al terziario; la perimetrazione delle aree in cui è possibile prevedere insediamenti destinati alla media e grande distribuzione commerciale, anche in relazione al quadro infrastrutturale; l'individuazione delle zone a vocazione agricola e degli ambiti agricoli e forestali di interesse strategico; la ricognizione ed individuazione delle aree vincolate; la ricognizione delle infrastrutture ed attrezzature, puntuali ed a rete, esistenti.

La componente programmatica del Puc si traduce in un piano operativo e contiene l'ulteriore specificazione delle aree indicate nella componente strutturale precisandone: destinazione d'uso; indici fondiari e territoriali; parametri edilizi e urbanistici; standard urbanistici; attrezzature e servizi.

### Le problematiche emerse nell'applicazione della Legge

Dal punto di vista procedurale i dati raccolti presso le diverse amministrazioni provinciali campane restituiscono un quadro di complessiva difficoltà dei comuni nel dotarsi degli strumenti di governo del territorio introdotti dalla Lr 16/2004.

Se al 2011 meno del 10% dei Comuni campani ha approvato il nuovo Piano, l'entrata in vigore del Regolamento 5/2011, soprattutto in ragione della paventata decadenza dei pre-

esistenti strumenti urbanistici generali, pare costituire un consistente incentivo all'inversione della tendenza. Tuttavia, sebbene numerose siano le amministrazioni che hanno intrapreso la redazione del Puc, poche giungono all'approvazione, perlopiù fermanosi alla pubblicazione del Preliminare di Piano. A ciò si aggiungono i timori che l'imminente pronuncia della Consulta determini la perdita di efficacia del Regolamento con la conseguenza di scoraggiare gli investimenti in pianificazione.

Relativamente ai contenuti è da rilevare che, nel panorama delle normative regionali coeve, il piano comunale è articolato secondo due possibili approcci.

Il primo prevede una componente strutturale non conformativa della proprietà e quindi eminentemente strategica e ricognitiva ed una componente operativa che, assomigliando molto ai vecchi piani regolatori, contiene le regole di trasformazione dell'intero territorio. L'altro ad una componente strutturale conformativa, comprendente la disciplina del suolo per le parti dell'urbanizzato consolidato e le direttive di trasformazione per le parti di ampliamento e/o intensa rigenerazione fa corrispondere una componente operativa, valida a tempo determinato, sviluppata anche solo per limitate porzioni del territorio, di semplice approvazione, contenente la disciplina delle trasformazioni e la programmazione degli investimenti pubblici (Mocia, 2015, pp. 56-62).

L'approccio della normativa campana assomiglierebbe al secondo tipo salvo per alcune criticità, anche legate a modifiche intervenute, circolari, regolamenti contraddittori ed interpretazioni incoerenti, che hanno reso particolarmente complessa la costruzione del piano e poco efficiente il procedimento. Tra le principali criticità si rilevano: l'obbligo di approvare le due componenti contemporaneamente<sup>4</sup>; non aver previsto un procedimento autonomo e semplificato per l'approvazione e le successive varianti della componente operativa<sup>5</sup>; l'assenza di una adeguata descrizione dei contenuti del piano, opportunamente suddivisi tra le due componenti.

### **Il mutamento del quadro esigenziale**

L'esigenza di una revisione della Lr 16/2004 si riscontra, oltre che nelle difficoltà applicative e di coordinamento, anche in relazione all'evoluzione disciplinare, culturale e socio-

economica dei principi ispiratori ed obiettivi da conseguire. Cresce, inoltre, l'esigenza di un'adeguata risposta alle emergenze vulcaniche che interessano il territorio campano, per le quali, con un approccio per il momento eminentemente emergenziale, si è nelle more provveduto all'ampliamento della c.d. zona rossa vesuviana ed alla creazione di un analogo ambito per la zona dei Campi Flegrei (entrambi ormai coinvolgenti anche un'ampia parte del Comune di Napoli). Ciò, d'altra parte, rientra nella più generale necessità di resilienza urbana che costituisce una qualità ormai riconosciuta imprescindibile e che, ricollegandosi direttamente al tema di adeguate azioni per il contrasto ai cambiamenti climatici, pone l'esigenza di pensare ad una forma di Governo del Territorio che, superando sia l'approccio espansivo che le derive vincolistiche, favorisca ed incentivi estese trasformazioni sostenibili.

La crisi economica che con inusitata virulenza affligge il nostro paese ormai da 6 anni, impone la ricerca di un connubio tra istanza ecologica ed esigenza di sviluppo cercando di tradurre le disposizioni di tutela in opportunità economiche ovvero compensando i maggiori costi con incentivi ed agevolazioni. Ciò, ad esempio, significa promuovere la densificazione multifunzionale dei contesti urbani consolidati accompagnandola con l'obbligo di adeguamento del parco immobiliare alle disposizioni in materia di efficienza energetica, oppure integrare il ciclo dei rifiuti in sistemi dove il cittadino, protagonista nell'attività di raccolta e conferimento, partecipi agli utili dello sfruttamento energetico ad esempio usufruendo gratuitamente del calore parassitario generato durante il processo di produzione (Sgobbo, 2012, pp. 216-218). Altrettanto importante l'esigenza di offrire risposta ai bisogni dei cittadini in termini di infrastrutture ed attrezzature compatibilmente con le scarse risorse finanziarie a disposizione. Questo, da un lato significa implementazione diffusa di soluzioni perequative nella gestione delle trasformazioni al fine di evitare condizioni di favore ingiustificato per alcuni ed ottenere la più ampia possibile partecipazione del capitale privato alla creazione della città pubblica, dall'altro applicazione pratica del principio "*to do more with less*" (Zogby, 2008), cui corrisponde la realizzazione di attrezzature innovative e multifunzionali spesso sfruttate anche qua-

le soluzioni per la rifunzionalizzazione di complessi che, seppur dotati di un certo valore identitario, difficilmente, in tempi di crisi, potrebbero costituire oggetto di investimenti specifici per la conservazione.

Il Governo nazionale ha risposto al mutamento del quadro esigenziale approvando una serie di provvedimenti che hanno inciso, a più livelli, sull'approccio alla pianificazione senza tuttavia prevederne una riforma integrale ed integrata. Questi possono ricondursi a tre fondamentali categorie: interventi volti alla tutela dei beni culturali e dell'ambiente locale; interventi volti alla salvaguardia dell'ambiente globalmente considerato con speciale riferimento alle emissioni climalteranti; interventi volti ad incentivare l'attività edilizia in relazione alla capacità del settore di stimolare la ripresa economica (Sgobbo, 2014, p. 100).

Non dissimile l'azione del Governo regionale che, da un lato, fino al 2009 (quando gli effetti locali della crisi economica hanno cominciato a prodursi con maggiore virulenza), ha perseguito un approccio più conservativo e regolatorio, concentrandosi principalmente sui temi paesaggistici e della salvaguardia identitaria e culturale. Successivamente ha imboccato la via della deregolamentazione attraverso la Legge regionale 19/2009 e la successiva Legge regionale 16/2014 con cui sono articolati a livello locale gli strumenti derogatori introdotti dalla Legge 106/2011.

### **La proposta legislativa**

L'articolazione del Puc andrebbe sviluppata in un processo che, se da un lato elimina le sovrapposizioni e procedimenti ridondanti che oggi si riscontrano, dall'altro affronta il tema del governo locale del territorio superando la rigida impostazione gerarchica del piano unico in favore di due componenti che, seppur legate, esprimano il carattere di autonomia che contraddistingue la progettazione operativa rispetto al piano strutturale. Pertanto, la componente strutturale, come accade in molte altre regioni, dovrebbe assumere la dignità di atto autonomo (il Piano Strutturale Comunale) la cui approvazione sia preordinata agli strumenti operativi ed attuativi. Il relativo procedimento di formazione potrebbe coincidere con quanto già oggi previsto.

Il preliminare di piano andrebbe ricondotto a quanto stabilito dal Regolamento 5/2011,

limitandosi ad indicazioni strutturali del piano e ad un documento strategico, potendo, altresì, il quadro conoscitivo trovare adeguata collocazione nell'ambito del Piano Strutturale. In alternativa potrebbe contenere anche il quadro conoscitivo completo che, tuttavia, rimarrebbe tale anche nella versione definitiva del Piano salvo le eventuali modifiche ed approfondimenti risultanti dalla fase di consultazione.

Dal punto di vista procedurale, rispetto all'iter attuale, deve essere posto un limite perentorio al tempo a disposizione delle Province, delle Soprintendenze e degli altri Enti coinvolti per l'espressione del parere di competenza ed andrebbe adeguatamente coordinato il procedimento di Valutazione Ambientale Strategica con quello di Valutazione di Incidenza. Nel merito, infatti, secondo l'attuale disposto normativo, il Comune è Autorità competente in materia di Vas, la Regione per quanto attiene la VI. Ci si trova, quindi, alla presenza di due diverse (e spesso divergenti) autorità decidenti nell'ambito del medesimo procedimento.

Dal punto di vista dei contenuti il Piano Strutturale, proiettato sul lungo periodo e con efficacia a tempo indefinito, dovrebbe essere composto da:

1. Quadro Conoscitivo comprensivo della ricognizione dei vincoli sovraordinati e della definizione delle regole che ne derivano per il territorio, eventualmente coincidendo con quanto già redatto per il Preliminare di Piano;
2. Componente Statutaria che delinea le grandi scelte di qualificazione degli insediamenti e di tutela e valorizzazione e definisce le invarianti strutturali del territorio, che garantiscono irrinunciabili equilibri ambientali ed insediativi, non suscettibili di programmazione a breve termine ed, in generale, di contrattazione (Cinquini, 2012, pp. 166-174);
3. Piano di Uso del Suolo, prescrittivo per le aree urbanizzate consolidate (quelle che a mente del D.M. 1444/1968 si sarebbero definite le zone A e B), per le quali fornisce una normativa di attuazione completa ed immediatamente attuativa.

Il Piano Operativo, proiettato sul breve periodo, dovrebbe riguardare le porzioni di territorio per le quali l'Amministrazione prevede una trasformazione urbanistica nell'immediato (sia nuovi insediamenti che

rigenerazione di aree urbanizzate esistenti), di estensione compatibile con la programmazione economica dell'Ente relativamente agli investimenti pubblici occorrenti<sup>3</sup>, non necessariamente continue e, certamente, non estese all'intero territorio comunale.

Per tali aree definisce le destinazioni<sup>4</sup>, gli indici fondiari e territoriali, i parametri edilizi ed urbanistici, le attrezzature e servizi, al pari di quanto il piano di uso del suolo della componente strutturale ha fatto per le aree urbane consolidate.

Il Piano Operativo non deve essere obbligatoriamente conforme al Piano Strutturale, sul quale, altresì, interviene modificandone lo stato di diritto in relazione alle sopravvenute esigenze di trasformazione.

La natura non gerarchica del nuovo Puc implica necessariamente che l'approvazione del Piano Operativo preveda comunque un procedimento di Vas nonché l'acquisizione dei pareri degli Enti eventualmente interessati in relazione alle trasformazioni previste. I suoli per la cui trasformabilità è necessaria la preventiva redazione del Poc sono classificati quali agricoli dal Piano Strutturale, anche ai fini fiscali, e sono sfruttabili per soli fini agricoli fino all'approvazione del Piano operativo.

1. Ciò rende, in ragione dell'immediata operatività, particolarmente complesso il processo di costruzione di una componente strutturale ampiamente condivisa, concentrando l'attenzione degli stakeholders più sulle trasformazioni disponibili nell'immediato che sugli aspetti strategici e connaturanti il territorio.
2. Il primo Piano operativo, essendo approvato unitamente alla componente strutturale è sottoposto alle stesse lungaggini, controllo e pareri. Per i piani operativi successivi (che stante la non autonomia della componente sono individuati quali varianti del precedente) il procedimento di approvazione è identico a quello del Puc completo (salvo una limitata riduzione dei termini). Ciò determina un incentivo alla messa in discussione complessiva del Piano. Se un'Amministrazione sopravvenuta dovrà, per modificare il Piano vigente, affrontare una procedura identica a prescindere da quale sia la componente

## Riferimenti bibliografici

- Cangelli F. (2012). *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*. Torino: G. Giappichelli Editore.
- Cinquini F. (2012). "Le logiche del progetto". In M. Talia, M. Sargolini (Ed.) *Ri-conoscere e riprogettare la città contemporanea*. Milano: Franco Angeli.
- Conti G.L. (2007). *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*. Milano: Giuffrè Editore.
- Coppola E., Sgobbo A. (2011). "Commento alla Legge Regione Campania 28 dicembre 2009 n.19" (B.U.R. 29 dicembre 2009, n.80). In: F.D. Moccia, G. Ariete (Ed.), *Piano Casa Campania*. Napoli: Esselibri Simone.
- Moccia F.D. (2015). "Orientamenti teorici ed analitici per la definizione dei problemi e le tecniche di progettazione urbanistica". In E. Coppola (Ed.), *La pianificazione comunale nel Mezzogiorno*. Roma: Inu Edizioni.
- Oliva F. (2012). "Semplificare la pianificazione, cambiare il piano". *Urbanistica*, a. LXIII, n. 149, Inu Edizioni.
- Palermo P.C. (2004). *Trasformazioni e governo del territorio: introduzione critica*. Milano: Franco Angeli.
- Sgobbo A. (2012). "Ciclo, riciclo ed orti urbani". In F.D. Moccia (Ed.), *Città senza petrolio*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
- Sgobbo A. (2014). "Le politiche di leva fiscale per la sicurezza e sostenibilità della città". *Urbanistica Informazioni*, vol. XXXI, fasc. 255 maggio/giugno 2014, Inu Edizioni.
- Vitillo P. (2010). "Dimensione strutturale e dimensione operativa del Piano". In P. Bossi, S. Moroni, M. Poli (Ed.) *La città e il tempo: interpretazione e azione*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editore.
- Zogby J. (2008). *The Way We'll Be: The Zogby Report on the Transformation of the American Dream*. New York: Random House.

1. oggetto di variante sicuramente sarà meno incline a conservare immutata quella componente strutturale che, secondo i principi disciplinari, avrebbe dovuto, invece, configurarsi quale stabile in quanto frutto di valutazioni oggettive e condivise.
3. In concreto una trasformazione generante carico urbanistico sarebbe attivabile solo allorché il Comune abbia a disposizione, sulla base di un credibile piano economico finanziario, le risorse necessarie alla completa urbanizzazione e dotazione di servizi e non, come oggi avviene, solo prevedendone la futura realizzazione con la semplice imposizione di vincoli espropriativi.
4. Ciò salvo per le zone ad uso misto per le quali si provvede alla definizione delle destinazioni assolutamente incompatibili risultando le compatibili in via residuale al fine di evitare l'esigenza di continue varianti per adeguarsi all'evoluzione degli usi.

# Il Regolamento Urbanistico Edilizio Comunale

Isidoro Fasolino

A partire dall'esperienza pionieristica della Lr Toscana 5/1995, sono scaturite una serie di leggi regionali in materia di governo del territorio che, aldilà degli aspetti nominalistici, hanno determinato una nuova impostazione della pianificazione comunale, concettualmente organizzata per sviluppare le proprie previsioni secondo tre componenti: strutturale, regolativa e operativa. Tali leggi regionali consentono di generalizzare i contenuti delle componenti di piano introdotte, articolando il piano urbanistico comunale in tre specifici strumenti:

- Piano strutturale (Ps) con un carattere di individuazione e classificazione delle risorse territoriali;
- Regolamento urbanistico (Ru) con efficacia di attribuzione di prescrizioni e valori agli immobili;
- Piano operativo (Po) con funzione programmatica e operativa.

Il Ps regola l'esistente e protegge i valori naturali, culturali e immobiliari con norme a fondamentale carattere conservativo. Il Po è ancora la prescrittività delle scelte di piano alla fase del concreto emergere delle condizioni alla trasformazione urbanistica, selezionando le aree su cui intervenire nei successivi cinque anni e stabilendone le modalità attuative.

Il Ru mira alla definizione dei regimi di intervento sul patrimonio edilizio, urbanistico e ambientale esistente, limitando al massimo, e per quanto possibile, il rimando alla pianificazione esecutiva, tendendo, quindi, a essere immediatamente attuativa in una prospettiva di medio-lungo periodo di uso del territorio.

Il Ru traduce le direttive e gli indirizzi del Ps in norme operative e prescrizioni, disciplinando le trasformazioni degli assetti insediativi, infrastrutturali ed edilizi degli insediamenti esistenti sull'intero territorio comunale fino alla scala del singolo lotto e del singolo edificio.

Per quelle aree che, per la loro rilevanza e complessità, necessitano di una esecuzione programmata, il Ru rimanda l'attuazione

degli interventi alla redazione di Po.

Il Ru attribuisce possibilità concrete e dirette di intervento sul patrimonio edilizio esistente, laddove specifiche esigenze progettuali non rendano indispensabile l'intervento urbanistico preventivo (Iup) mediante il ricorso a piani urbanistici attuativi (Pua).

Il Ru è obbligatorio per tutti i comuni ed è valido a tempo indeterminato, salvo quanto eventualmente specificamente previsto.

La componente regolativa ha carattere conformativo dell'uso del suolo.

Nell'ambito di una proposta di riformulazione della norma di governo del territorio della Campania il tema del regolamento urbanistico edilizio comunale (Ruec) va opportunamente affrontato in funzione di una concezione del piano articolato nelle componenti di cui sopra.

## Quadro normativo nazionale

La normativa nazionale in cui si inquadra l'argomento in oggetto è oggi costituita dagli art. 2 e 4 del Dpr 380/2001 - Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia.

All'Art. 2, in materia di competenze delle regioni e degli enti locali, al comma 4, si afferma che il comuni, nell'ambito della propria autonomia statutaria e normativa, di cui all'art. 3 del DLgs 267/2000, disciplinano l'attività edilizia.

All'Art. 4, si entra nel merito dei Regolamenti edilizi comunali (legge 1150/1942, art. 33). Il regolamento che i comuni adottano deve contenere la disciplina delle modalità costruttive, con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico-estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli stessi.

I comuni, entro il 1.6.2014, erano tenuti ad adeguare il regolamento prevedendo, con decorrenza dalla medesima data, che ai fini del conseguimento del titolo abilitativo edilizio sia obbligatoriamente prevista, per gli edifici di nuova costruzione ad uso diverso da quello residenziale con superficie utile superiore a 500 metri quadrati e per i relativi interventi di ristrutturazione edilizia, l'installazione di infrastrutture elettriche per la ricarica dei veicoli idonee a permettere la connessione di una vettura da ciascuno spazio a parcheggio coperto o scoperto e da ciascun box per auto, siano essi pertinenziali o no, in conformità alle disposizioni edilizie di dettaglio fissate

nel regolamento stesso. Seguono termine e poteri inibitori e di annullamento stabiliti dalle regioni. Tali disposizioni non si applicano agli immobili di proprietà delle amministrazioni pubbliche.

Il Governo, le regioni e le autonomie locali, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludono in sede di Conferenza unificata accordi, ai sensi dell'art. 9 del DLgs 281/1997, o intese, ai sensi dell'art. 8 della legge 131/2003, per l'adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo, al fine di semplificare e uniformare le norme e gli adempimenti. Il regolamento edilizio-tipo, che indica i requisiti prestazionali degli edifici, con particolare riguardo alla sicurezza e al risparmio energetico, è adottato dai comuni nei termini fissati dai suddetti accordi.

Nel caso in cui il comune intenda istituire la Commissione edilizia, il regolamento indica gli interventi sottoposti al preventivo parere di tale organo consultivo.

## Quadro normativo regionale

Il regolamento urbanistico edilizio comunale (Ruec) è disciplinato dall'art. 28 della Lr 16/2004 e dall'art. 5 del Regolamento 5/2011, che ha sostituito l'art. 29 della Lr 16/2004.

La Lr 16/2004, all'art. 28, introduce il Ruec. Esso individua le modalità esecutive e le tipologie delle trasformazioni, nonché l'attività concreta di costruzione, modificazione e conservazione delle strutture edilizie. Disciplina, inoltre, gli aspetti igienici aventi rilevanza edilizia, gli elementi architettonici e di ornato, gli spazi verdi e gli arredi urbani.

Il Ruec, in conformità alle previsioni del Puc e delle Nta allo stesso allegate, definisce i criteri per la quantificazione dei parametri edilizi e urbanistici e disciplina gli oneri concessori. Esso specifica, inoltre, i criteri per il rispetto delle norme in materia energetico-ambientale.

Infatti, con delibera di GR 659/2007 sono stati introdotti, ai sensi del comma 3 dell'art.28 della Lr 16/2004, gli Indirizzi in materia energetico-ambientale per la formazione del Ruec, contenenti, tra gli altri, criteri concernenti: impiego di fonti energetiche rinnovabili; miglioramento dell'efficienza energetica degli impianti termici; contenimento del consumo di acqua, permeabilità delle aree esterne; miglioramento delle prestazioni energetiche dell'involucro; controllo della radiazione solare; miglioramento della qua-

lità ambientale e abitativa; riduzione dell'effetto isola di calore negli spazi urbani.

Per quanto concerne la formazione, prima della sua abrogazione, l'art. 29 della Lr 16/2004 disciplinava il procedimento di formazione del regolamento urbanistico edilizio comunale. Ai sensi di tale articolo, il Ruc è adottato dal Consiglio comunale e depositato presso la sede del Comune. Nel termine di trenta giorni dal deposito chiunque può presentare osservazioni. Entro i trenta giorni successivi alla scadenza del termine per la presentazione delle osservazioni, il Consiglio comunale approva il Ruc, decidendo contestualmente in ordine alle osservazioni, sempre in coerenza con il Puc e le Nta. Copia integrale del Ruc è trasmessa alla provincia e depositata presso la casa comunale per la libera consultazione. Il Ruc è approvato contestualmente all'approvazione del Puc ed entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione. Le varianti e gli aggiornamenti sono sottoposti allo stesso procedimento di formazione.

Il Regolamento 5/2011, all'art. 11, disciplina il procedimento di formazione del regolamento urbanistico edilizio comunale. Il Ruc è approvato dal Consiglio comunale, salvo diversa previsione dello statuto comunale vigente, ed entra in vigore dopo la sua pubblicazione. È depositato per quindici giorni presso la sede del Comune e ne è data notizia sul sito web del Comune. Ulteriori forme di pubblicità possono essere determinate dagli statuti comunali. Le varianti e gli aggiornamenti sono sottoposti allo stesso procedimento di formazione.

Il Ruc deve essere periodicamente aggiornato alle normative emanate dopo la sua approvazione, con particolare riguardo alla sostenibilità ambientale degli interventi nell'edilizia.

### **Problematiche emerse**

Relativamente al Ruc, non sono emerse particolari problematiche procedurali e/o applicative. Si rileva, tuttavia, la necessità di approfondire due aspetti: uno di contenuto e uno procedurale.

Il contenuto, a dispetto della denominazione dello strumento, che contiene il termine, urbanistico, è stato definito e interpretato esclusivamente in termini edilizi, quale mera riproposizione del tradizionale rego-

lamento edilizio, senza particolari attenzioni alla necessità di una regolamentazione dell'organizzazione degli insediamenti e del tessuto urbanistico, in una accezione più ampia, che vada ben oltre i semplici elementi di arredo urbano, cui fa riferimento il comma 1 dell'art. 28 della Lr 16/2004.

La prevista contestualità di approvazione con il Puc desta perplessità, tenuto conto delle sostanziali differenze tra i rispettivi procedimenti di approvazione del Puc e del Ruc, anche in considerazione della oggettiva necessità che le norme del Ruc e le norme tecniche di attuazione (Nta) del Puc siano del tutto complementari e non contrastanti, al di là del termine conformità (art. 28, comma 2) o coerenza (art. 29, comma 2) utilizzati dalla Lr 16/2004. La stretta connessione tra Ruc e Nta è dovuta, a solo titolo di esempio, dal fatto che le Nta applicano alle zone territoriali omogenee (Zto) i parametri edilizi e urbanistici che il Ruc definisce, stabilendone anche i criteri per la relativa misurazione e quantificazione.

Inoltre, la procedura di formazione del Ruc è distinta da quella relativa al Puc, determinando un disallineamento rispetto alla necessità di una lettura integrata dell'intero corpo normativo degli strumenti di governo del territorio, posta la stretta connessione tra i due strumenti, che, d'altra parte, sono approvati contestualmente (art. 29, comma 3).

### **Sopravvenute esigenze**

In alcune norme regionali di governo del territorio il Regolamento urbanistico (Ru) è lo strumento con il quale l'amministrazione comunale disciplina le modificazioni degli assetti insediativi, infrastrutturali ed edilizi definiti nel Ps, mediante norme e prescrizioni, fino alla scala del singolo lotto e del singolo edificio, precisando almeno i seguenti elementi: destinazioni d'uso; tipi di intervento; assetto morfologico e principio insediativo; strumenti di attuazione.

Per quelle aree che, per la loro rilevanza e complessità, necessitano di una trasformazione incisiva degli assetti mediante una esecuzione appositamente programmata, il Ru predispone progetti norma e rimanda l'attuazione degli interventi alla redazione dei Po.

Emerge, quindi, la necessità di regolamentare l'uso del suolo inserendosi tra la compo-

nente strutturale del piano, conformativa per le parti ricadenti nei vincoli ricognitivi e non conformativa per le parti interessate dalle aree di trasformabilità, e la componente operativa, conformativa per le parti ben definite di territorio su cui interviene ai fini della relativa trasformazione.

Per quanto concerne i contenuti dei Ru, si rileva come, in generale, i piani urbanistici abbiano avuto scarsa considerazione degli aspetti ambientali, in quanto, se si esclude qualche riferimento all'obbligo di adottare rapporti di permeabilità e di piantumazione, è, di fatto, del tutto assente in termini quantitativi e tecnico-operativi. Negli ultimi anni, tuttavia, si è registrata una progressiva crescente attenzione ai contenuti della sostenibilità e della elevata qualità progettuale ed energetico-ambientale nella realizzazione degli specifici interventi di trasformazione edilizia e urbanistica. Si registra una domanda di sempre migliore configurazione di dettaglio degli elementi di natura urbanistica, con riferimento a tutti gli aspetti rilevanti ai fini della complessiva ottimale definizione progettuale degli interventi, sia dal punto di vista degli elementi fisici e funzionali che in termini di efficienza e risparmio di risorse.

Agli interventi si richiede di essere concepiti e finalizzati all'attuazione delle previsioni insediative, nella consapevolezza della necessità di un allineamento tra la progettazione edilizia, con i propri criteri di sostenibilità energetico-ambientale, e la progettazione urbanistica, i cui criteri progettuali potrebbero trovare un'ideale sede nel Ru. Non si trascuri, inoltre, il manifestarsi di una esigenza di ridurre la frammentazione ed eterogeneità dei dispositivi regolamentari, come si rileva dal tentativo del Ministro alle Infrastrutture e trasporti di pervenire a un Regolamento edilizio unico (Reu), chiesto da tempo dagli operatori del settore, che semplificherebbe la vita di professionisti e imprese, che hanno a che fare con norme sempre diverse da comune a comune e in contrasto tra loro.

Il Reu, opportunamente uniformato per tutti i comuni italiani, contiene la disciplina delle modalità costruttive, con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico-estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle loro pertinenze. Esso disciplina i parametri edilizi,

le definizioni tecniche di riferimento per gli interventi urbanistico-edilizi, i requisiti igienico-sanitari, di sicurezza e di accessibilità in termini di eliminazione delle barriere architettoniche, la definizione degli elementi costitutivi o di corredo delle costruzioni, le modalità tecniche per il recupero del patrimonio edilizio esistente e la riduzione del consumo del suolo, le misure per favorire il risparmio energetico, l'installazione di impianti da fonti rinnovabili, l'utilizzo di tecniche costruttive di bioedilizia e la qualità architettonica degli edifici.

Si consideri, infine, in un'ottica di *spending review*, la tendenziale spinta, in generale nel campo della gestione dei servizi alle comunità e, per quanto qui di interesse, della pianificazione urbanistica, a una condivisione di strutture (uffici di pianificazione con relativo personale tecnico) e dispositivi normativi (componente strutturale dei piani) per aggregazioni di comuni, in una logica di risparmio di risorse.

### Proposta

Il regolamento urbanistico edilizio comunale (Ruec), come già altre discipline regionali hanno provveduto a fare, deve assumere il ruolo di strumento di governo spaziale stabile e permanente, esteso all'interezza del territorio comunale, conformativo dell'uso del suolo in termini di consolidamento migliorativo e di efficientizzazione degli assetti urbanistici preesistenti in una prospettiva rigenerativa. Rappresenta la dimensione regolativa della componente strutturale del Puc, ovvero del piano strutturale comunale (Psc), a cui normativamente si accompagna. In una logica di condivisione del piano strutturale per una unione di comuni (UdC), il regolamento urbanistico edilizio intercomunale (Ruei) costituirebbe la norma di attuazione del piano strutturale intercomunale (Psi) e, quindi, applicata da tutti i comuni dell'UdC.

Al Ruec spetta il ruolo di strumento comunale in grado di coordinare tutti i contenuti e le procedure connesse con l'organizzazione fisica e funzionale dell'intero territorio. Esso deve essere il perno intorno a cui ruotano tutti gli elementi (strumenti, strutture, procedure, ecc.) che concorrono al processo di governo del territorio interessato.

In particolare, è necessario che il Ruec assuma contenuti chiaramente distinti rispetto

alle norme tecniche di attuazione (Nta) della componente operativa del Puc, cioè del piano operativo comunale (Poc). Le Nta del Poc discendono dal Ruec in coerenza con esso, contenendo esclusivamente le regole (modalità di intervento diretto/preventivo, valori degli indici da applicare, ecc.) per l'attuazione, mediante una programmazione quinquennale degli interventi, delle previsioni del Poc stesso.

Nell'ipotesi di intercomunalità, dal Ruei discenderanno le Nta dei Poc dei comuni dell'UdC.

Il Ruec regola e disciplina i seguenti aspetti:

- individuazione di tutti gli strumenti di governo del territorio, relativi contenuti, soggetti e strutture coinvolte;
- definizione dei parametri edilizi, urbanistici e ambientali e dei relativi criteri di misurazione; destinazioni d'uso; tipologie di intervento; aspetti procedurali tecnico-amministrativi; disciplina degli oneri concessori;
- definizione delle modalità di attuazione del Puc (intervento diretto o preventivo; comparti perequativi, convenzioni, ecc.) e delle modalità della programmazione pluriennale degli interventi;
- costituzione e funzionamento di un ufficio di pianificazione e di un sistema delle conoscenze (Sit) finalizzati al governo del territorio;
- gestione delle valutazioni ambientali (Via, Vas, Vinca, ecc.);
- sistema di monitoraggio urbanistico e ambientale;
- gestione dei registri comunali (asserimenti, premialità, diritti edificatori, aree percorse da incendi, certificazioni energetiche);
- modalità di attuazione dei principi di trasparenza e pubblicità; organizzazione dei processi partecipativi; competizione e concorsualità: sistemi e criteri di valutazione e selezione delle proposte progettuali;
- contenuti storico-architettonici e tecnico-estetici, igienico-sanitari di rilevanza edilizia e urbanistica, di sicurezza e vivibilità degli immobili e degli spazi aperti privati e pubblici; spazi verdi e arredi urbani; progettazione universale (superamento barriere architettoniche); sistema finalizzato alla preven-

zione dei rischi e alla gestione delle emergenze; spazi per la gestione del ciclo dei rifiuti; norme in materia di sostenibilità energetico-ambientale e requisiti prestazionali ecologici alla scala edilizia e di insediamento; disposizioni per la minimizzazione del consumo di suolo; cautele in materia di ritrovamento di materiali archeologici.

Nel caso in cui si tratti di Ruei, tra i contenuti si devono prevedere le regole per l'applicazione della perequazione territoriale alla scala intercomunale.

Il Ruec deve, anche progressivamente, internalizzare e mettere a sistema la pluralità di regolamenti comunali di settore (colore, antenne, dehors, verde e spazi pubblici, insegne, ecc.) i cui contenuti sono strettamente integrati con i temi dell'organizzazione fisica e funzionale del territorio.

In definitiva, il Ruec deve assumere una funzione centrale e di gestione corrente di tutte le attività aventi rilevanza urbanistica, da cui derivano le Nta del Poc, quale dispositivo normativo specificamente finalizzato all'attuazione delle previsioni operative e alla loro programmazione nel breve-medio periodo.

Per quanto concerne la formazione, si propone che, ai fini della sua prima approvazione, il Ruec debba seguire la stessa procedura di approvazione della componente strutturale del Puc. In particolare, il Ruec deve essere adottato unitamente al Psc, seguendone l'intero iter tecnico-amministrativo e relativo percorso di partecipazione, valutazione ambientale, osservazione ed espressione dei pareri degli enti competenti per il territorio in oggetto. Modifiche, integrazioni e adeguamenti successivi alla prima approvazione potranno seguire una procedura semplificata.

### Valutazioni di sintesi

Per il Ruec si è rilevata la necessità di approfondire due aspetti: uno di contenuto e uno procedurale relativo alla formazione.

Il contenuto, a dispetto della denominazione dello strumento, che contiene il termine, urbanistico, è stato fino ad oggi definito e interpretato esclusivamente in termini edilizi, quale mera riproposizione del tradizionale regolamento edilizio, senza particolari attenzioni alla necessità di una regolamentazione dell'organizzazione degli insediamenti e del tessuto urbanistico e territoriale.

Il Ruec, come detto, deve assumere il ruolo

di strumento di governo spaziale stabile e permanente, esteso all'interezza del territorio comunale, conformativo dell'uso del suolo in termini di consolidamento migliorativo e di efficientizzazione degli assetti urbanistici preesistenti in una prospettiva rigenerativa. Rappresenta la dimensione regolativa della componente strutturale del Puc a cui si accompagna. In tal senso, è necessario che il Ruc assuma contenuti chiaramente distinti rispetto alle norme tecniche di attuazione (Nta), da intendersi quali regole per l'attuazione delle previsioni operative del Puc nella programmazione pluriennale dei relativi interventi da attuarsi in quinquenni successivi.

Il Ruc deve, in particolare, intervenire sulla distribuzione e sulla disposizione fondiaria degli edifici e degli spazi urbanistici nonché sulla scelta dei materiali; richiede l'adozione di criteri progettuali che sostanziano i requisiti di sostenibilità e qualità dell'assetto insediativo, incidendo sui relativi aspetti organizzativi interni. L'obiettivo è di perseguire un elevato livello di naturalità e requisiti energetici e ambientali, tali da consentire adeguate condizioni fisiologiche di vita, oltre a sicurezza e assenza di inquinamento, mediante criteri progettuali di riferimento per l'organizzazione urbanistica.

In considerazione di quanto affermato a proposito delle sopravvenute esigenze, infine, il Ruc dovrebbe essere condiviso, unitamente al piano strutturale, a livello intercomunale, costituendo una ulteriore economia ai fini delle necessarie attività di governo del territorio.

## La Pianificazione Attuativa

Giuseppe Guida

La presente riflessione sulla pianificazione attuativa, finalizzata ad una modifica della Lr 16/2004 si muove all'interno di un perimetro ben definito. Tale perimetro è necessario tracciarlo in quanto la questione delle previsioni di ambiti di attuazione all'interno dei piani (per lo più comunali, Puc), è connessa agli altri livelli pianificatori, e specificatamente il ruolo che avrà, in una futura modifica della legge, il Piano attuativo, il nuovo Regolamento edilizio, gli Atti di programmazione degli interventi, modelli perequativi.

Nonostante questi addentellati con il resto delle disposizioni e degli strumenti urbanistici, è comunque possibile definire una identità ed operatività di questo livello di pianificazione che, anche con le recenti riforme e sperimentazioni regionali, continua ad incontrare difficoltà. Il riferimento è ai caratteri specifici del "progetto urbano", così come inteso dalla letteratura disciplinare, che facciano leva sulla qualità spaziale degli interventi, sulle connessioni con il tessuto urbano e le infrastrutture, sul rapporto tra volumi e spazio pubblico, anche operando attraverso procedure selettive e/o obbligatoriamente concorsuali (nei casi di maggiore rilievo) delle proposte, siano esse di iniziativa pubblica che privata.

In questa cornice, questo contributo circoscrive il tema della pianificazione attuativa al suo specifico ruolo di strumento subordinato ad una pianificazione di livello superiore, tentando però di suggerire dei percorsi di modifica normativa relativi sia alla qualità (architettonica, energetica, ecc.) dei singoli interventi, sia all'operatività dello strumento.

### L'attuale sfondo normativo

La Lr 16/2004 si muove in un solco descrittivo e normativo della pianificazione attuativa, intesa come mera concretizzazione di alcuni ambiti specifici previsti dai Puc. Il dettato dell'art. 25 recita espressamente:

1. "I piani urbanistici attuativi - Pua - sono strumenti con i quali il comune provvede a dare attuazione alle previsioni del Puc o a dare esecuzione agli interventi di

urbanizzazione e riqualificazione individuati dagli atti di programmazione di cui all'articolo 25".

2. "I Pua, in relazione al contenuto, hanno valore e portata dei seguenti strumenti: a) i piani particolareggiati e i piani di lottizzazione di cui alla legge 17 agosto 1942, n. 1150...; b) i piani per l'edilizia economica e popolare di cui alla legge 18 aprile 1962, n. 167; c) i piani delle aree da destinare ad insediamenti produttivi di cui alla legge, n. 865/71, articolo 27; d) i programmi integrati di intervento di cui alla legge 17 febbraio 1992, n. 179...; e) i piani di recupero di cui alla legge 5 agosto 1978, n. 457; f) i programmi di recupero urbano di cui al decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398...".
3. "L'approvazione dei Pua non può comportare variante al Puc. A tal fine non costituiscono varianti al Puc: a) la verifica di perimetrazioni conseguenti alla diversa scala di rappresentazione grafica del piano; b) la precisazione dei tracciati viari; c) le modificazioni del perimetro del Pua rese necessarie da esigenze sopravvenute quali ritrovamenti archeologici, limitazioni connesse all'imposizione di nuovi vincoli, problemi geologici; d) le modifiche delle modalità di intervento sul patrimonio edilizio esistente, di cui al decreto legislativo 6 giugno 2001, n. 380, articolo 3, comma 1, lettere a), b), c) e d); e) la diversa dislocazione, nel perimetro del Pua, degli insediamenti, dei servizi, delle infrastrutture e del verde pubblico senza aumento delle quantità e dei pesi insediativi; f) gli interventi in attuazione dell'articolo 7 della legge regionale n. 19/2009".
4. "L'adozione delle modifiche di cui al comma 3 è motivata dal comune, al fine di dimostrare i miglioramenti conseguibili e in ogni caso l'assenza di incremento del carico urbanistico".
5. "La Giunta comunale può decidere di conferire alla delibera di approvazione dei Pua valore di permesso di costruire abilitante gli interventi previsti, subordinando tale permesso all'acquisizione dei pareri, autorizzazioni, nulla-osta e provvedimenti all'uopo necessari, anche mediante lo sportello urbanistico di cui all'articolo 41. In tal caso, le varianti al permesso di costruire seguono il proce-

dimento ordinario, senza adozione di atti deliberativi”.

6. “L’amministrazione comunale provvede alla stipula di convenzioni disciplinanti i rapporti derivanti dall’attuazione degli interventi previsti dai Pua”.

All’articolo successivo, la stessa Legge 16, si limita a mettere ordine relativamente ai “procedimenti di formazione dei piani urbanistici attuativi” in relazione agli attori che possono promuovere un Pua e le procedure di adozione (da parte della Giunta Comunale), specificando che: “se il PUA comporta la modifica degli atti di programmazione degli interventi, il Piano adottato è rimesso al consiglio comunale per l’approvazione”. (art. 25, comma 7).

Quest’ultima disposizione oltre ad essere poco chiara nel merito, dovrà essere rivista nel caso di rimodulazione o eliminazione proprio degli “atti di programmazione degli interventi”, in relazione alla proposta complessiva di modifica dell’Inu Campania.

Anche il “Regolamento di attuazione per il governo del territorio” n. 5 del 4 agosto 2011, per quanto riguarda la pianificazione attuativa (artt. 10 e 11), si limita a specificare unicamente gli aspetti procedurali, evitando di entrare in questioni di tipo quantitativo e/o prestazionale, oppure fornendo indirizzi per la qualità spaziale e architettonica dei progetti urbani.

Del resto, anche le fragili “innovazioni” normative in itinere al livello nazionale non aiutano a chiarire le idee sul ruolo della pianificazione attuativa. Il cosiddetto DDL Lupi, ad esempio, all’art. 7, comma 2 recita:

“Il Comune esercita la pianificazione e urbanistica del proprio territorio, che si articola in:

- a) una pianificazione di carattere programmatico, a efficacia conoscitiva e ricognitiva;
- b) una pianificazione di carattere operativo, a efficacia attuativa”.

Mescolando, quindi, strumenti che, nella maggior parte delle esperienze regionali, appaiono comunque diversi (componente operativa dei piani comunali e pianificazione attuativa) e la cui reciproca complementarità appare comunque un elemento positivo e da strutturare meglio.

## Esperienze e prove di innovazioni regionali e locali

Il quadro complessivo delle leggi regionali urbanistiche non offre spunti innovativi sulla dimensione attuativa dell’urbanistica. In genere si articolano tutte in maniera simile alla Lr 16/2004. Soltanto la legge dell’Emilia Romagna (n.20/2000), prevede positivamente che “la Giunta comunale elabora un documento preliminare del piano. Per l’esame congiunto del documento preliminare il Sindaco convoca una conferenza di pianificazione” tra i soggetti interessati, privati ed istituzionali (art. 32). Si tratta, ovviamente, di un passaggio non centrale, ma che comunque consente una discussione su un “preliminare” che può sollecitare un processo di partecipazione e una maggiore condivisione delle previsioni di progetto.

Più interessante, ed in linea con gli obiettivi del presente contributo, è quanto prevedono le Norme di Attuazione del Piano Regolatore di Roma all’art. 15 “Progetto urbano”. Si tratta di una norma che si applica agli interventi di trasformazione di particolare rilevanza e “consente, anche confrontando soluzioni alternative, un’accurata verifica della sostenibilità urbanistica, ambientale, economica e sociale delle iniziative proposte, che devono assicurare altresì elevati livelli di qualità urbana ed ambientale e di partecipazione democratica”. Lo strumento attuativo del “progetto urbano” è preceduto da uno “Schema di assetto preliminare” sul quale viene indetta una “consultazione preventiva dei proprietari, dei Municipi, di soggetti rappresentativi della comunità locale, di soggetti imprenditoriali interessati all’investimento, di Enti o amministrazioni a vario titolo competenti” (comma 6). Lo “Schema di assetto preliminare” definisce, tra le altre cose: il mix funzionale, con riguardo alle funzioni di rango urbano e alle particolari motivazioni, anche sostenute da indagini sulla domanda privata e pubblica o da pre-accordi con i gestori di tali funzioni; la qualificazione del sistema degli spazi pubblici o d’uso pubblico; le connessioni con la rete di trasporto collettivo e alla mobilità veicolare, ciclabile e pedonale; la corrispondenza tra lo “Schema di assetto preliminare” e la disciplina urbanistica in vigore. Si tratta, evidentemente, di una procedura tesa ad un controllo pubblico della qualità dei singoli interventi, in particolare

quelli di maggiore ampiezza e rilevanza per la struttura urbana.

## Una prima valutazione

In sintesi, appaiono rilevanti alcune questioni, finalizzate ad una modifica normativa regionale.

Anche nell’ancora incerta separazione tra piano strutturale e piano operativo, la pianificazione attuativa conserva una propria identità, disciplinare e tecnica, che può essere valorizzata nelle leggi regionali e che, superando fatti meramente procedurali, faccia riferimento a modelli più innovativi. Uno di questi, come si è visto, è quello del “progetto urbano”, così come individuato dalle Nta del Prg di Roma. La pianificazione attuativa, poi, a qualsiasi titolo promossa, abbisogna di un processo chiaro e aperto di condivisione e partecipazione delle scelte (legge regionale Emilia Romagna) e, soprattutto per quelli di maggiore rilevanza, l’obbligo di prevedere procedure concorsuali e di confronto di soluzioni alternative. Proprio in questo senso appare necessario prevedere modalità esecutive di tipo diverso e semplificato quando il piano attuativo riguardi parti limitate del territorio comunale, o addirittura un unico immobile.

Forme di compensazione e perequazione, potrebbero essere obbligatoriamente introdotte (se non già previste dalla pianificazione comunale) anche direttamente in fase attuativa, per garantire la realizzazione delle dotazioni territoriali minime e per quote di edilizia residenziale sociale, finalizzate anche a raggiungere una *mixité* urbana, determinante per gli esiti di una trasformazione urbana.

Tra i progetti “rilevanti”, e cioè che coinvolgono parti importanti di territorio, un numero maggiore di cittadini direttamente interessati e una platea più ampia di attori coinvolti, si potrebbero inserire anche i progetti di paesaggio e di *landscape urbanism*, a cosiddetto “volume zero”, proprio per la valenza che questi interventi, molto spesso legati al recupero e al riuso di aree degradate, stanno acquisendo in misura sempre maggiore. In questo senso appare indispensabile un riferimento, nella revisione normativa, all’introduzione di modelli e strategie legate all’ecologia urbana e alle infrastrutture ambientali.

Inteso anche in questo senso, il progetto ur-

bano può acquisire uno statuto composito, posto alla confluenza tra le dimensioni strategiche, spaziali ed istituzionali, non tradendo la sua dimensione intermedia architettonico-urbanistica e provando a fornire, anche in modi sperimentali, una configurazione delle trama spaziale finora troppo spesso esito del caso o di una malintesa (o dolosa) interpretazione della norma.

## Atti di Programmazione degli Interventi

Antonio Nigro, Antonia Arena,

Francesco Abbamonte

L'aspetto economico della pianificazione urbanistica è spesso stato trascurato. La legge 1150 del 1942, che di fatto è la norma urbanistica fondamentale, basa il suo funzionamento sulla capacità degli enti locali di acquisire, attraverso la procedura dell'esproprio, aree da utilizzare per la successiva urbanizzazione. Tuttavia questo meccanismo non ha mai pienamente funzionato a causa delle oggettive difficoltà finanziarie degli enti locali, e da un quadro normativo teso a tutelare la proprietà privata dei suoli. Gli urbanisti italiani del secondo dopoguerra, consci di muoversi in un quadro normativo non sempre favorevole, utilizzavano alcune tecniche per contrastare l'eccessivo incremento di valore delle aree edificabili, prevedendone in misura maggiore rispetto alle reali necessità, in modo da creare un eccesso di offerta (Moccia, 2012).

Con l'obiettivo di dare piena attuazione al disegno della legge 1150, il legislatore ha introdotto, nel tempo, diversi strumenti tesi a coordinare più efficacemente la pianificazione urbanistica con le capacità e le risorse finanziarie degli enti locali. I Programmi Pluriennali di Attuazione (Ppa), introdotti dalla Legge 10/1977, andavano in questa direzione.

### Il quadro normativo attuale

Gli Atti di Programmazione degli Interventi (Ppa) di cui all'Art. 25 della Lr Campania 16/2004 costituiscono l'evoluzione dei Ppa. Nel quadro di una generale riforma che coinvolgeva anche il regime dei suoli, i Ppa nascevano con l'obiettivo di contrastare la crescita disordinata delle città, coordinando la realizzazione di attrezzature ed infrastrutture con l'espansione delle aree urbanizzate. In questo modo si sperava di evitare gli ingenti costi che i comuni erano costretti ad affrontare intervenendo in aree già occupate dall'attività edilizia privata (Salzano, 2007). I Ppa si configuravano, più che come veri e propri piani, come provvedimenti amministrativi che, sulla base dei piani urbanistici vigenti e delle risorse economiche disponibili,

stabilissero quali interventi realizzare in via prioritaria in un limitato arco temporale (3 o 5 anni). Nel 1994 alcuni decreti legge hanno soppresso l'istituto, mentre la legge 136/1999 ha attribuito alle Regioni il compito di legiferare sui nuovi Ppa.

L'art. 25 della Lr Campania 16/2004 definisce gli Ppa, attribuendogli durata triennale e identificandoli come strumenti aventi "valore ed effetti" di Ppa.

Lo stesso art. 25 ne specifica i contenuti<sup>1</sup>, riprendendo quanto previsto dalla legge 10/1977, ed includendo esplicitamente la previsione di risorse finanziarie e le modalità di attuazione degli interventi previsti, che fa degli Ppa strumenti fortemente collegati alla programmazione economica.

La legge include, fra i contenuti degli Ppa, le "destinazioni d'uso e gli indici edilizi", oppure la "determinazione delle opere di urbanizzazione da realizzare" disposizioni che sembrano proprie più del livello di pianificazione attuativa.

L'art. 26 comma 1 attribuisce agli Ppa un ruolo rilevante, antepoendoli ai Pua. Questi ultimi sono infatti definiti come "strumenti con i quali il comune provvede a [...] dare esecuzione agli interventi [...] individuati dagli Ppa [...]".

Nella definizione dei Piani Urbanistici Attuativi, lo stesso art. 26 fa riferimento a strumenti esistenti nella legislazione nazionale, come PEEP, PIP, i quali spesso contengono al proprio interno quelle "destinazioni d'uso ed indici edilizi" indicati come contenuti degli Ppa.

La semplice lettura di queste disposizioni configura, quindi, una possibile ripetizione di contenuti in strumenti urbanistici diversi; in alcuni casi tale ripetizione potrebbe portare a contrasti e contraddizioni fra contenuti della pianificazione attuativa e contenuti degli Ppa.

Quanto appena esposto si riferisce al quadro normativo delineato dalla legge 16. Tuttavia è necessario considerare le ulteriori modificazioni intervenute con l'emanazione del Regolamento di Attuazione per il Governo del Territorio n. 5 del 4/08/2011.

Il Regolamento sembra, per determinate disposizioni, non coordinarsi sufficientemente con le norme vigenti. È questo il caso della componente programmatica del Puc la quale, come esposto nel paragrafo successivo, costituisce una sostanziale duplicazione dei contenuti degli Ppa.

### Riferimenti bibliografici

- Clementi A. (2012), "Landscape sustainable urbanism. Prove di innovazione", in *Piano Progetto Città* n. 25-26.
- Guida G. (2006), "La metamorfosi territoriale del progetto urbano", in *20.06 Overview sull'architettura italiana*, Motta Architettura, Milano.
- Moccia F. D., Parisi G., Laudadio F. (2006), "Campania. Norme sul governo del territorio", *il Sole 24 Ore*, Milano.
- Viganò P. (2011), "Introduzione", in *Landscapes of Urbanism*, "Quaderni del Dottorato di Ricerca in Urbanistica IUAV", Officina, Roma.

La Regione Campania, così come molte altre, ha previsto la bipartizione del vecchio Prg in due componenti. La componente programmatica del rinnovato Piano Urbanistico Comunale è caratterizzata da validità temporale e territoriale limitata, e dall'indicazione delle trasformazioni effettivamente realizzabili sulla base delle risorse finanziarie disponibili. La Legge 16, all'articolo 3 stabilisce infatti che la componente programmatica, in realtà denominata dal testo "disposizioni programmatiche" abbia una scadenza temporale, non definita, e che sia collegata alla programmazione finanziaria, richiamando alcune caratteristiche proprie degli Ppa.

La stessa legge non specifica il contenuto delle due componenti, mancanza cui sopperisce il Regolamento che, all'articolo 9 comma 6, dettaglia i contenuti della componente programmatica includendo "indici fondiari e territoriali, parametri edilizi e urbanistici", di fatto replicando quanto già previsto dal citato art. 25 per gli Ppa. Il comma successivo, nel tentativo di coordinare le due disposizioni normative, stabilisce che il Piano Programmatico/Operativo "contiene" anche gli Ppa.

La sostanziale duplicazione di strumenti, che nella formulazione della Legge 16 era intuibile, ma forse non manifesta, è messa a nudo dal Regolamento. Il legislatore, resosi probabilmente conto di aver introdotto due strumenti che differiscono solo nella dicitura, offre come soluzione quella di inserire gli Ppa all'interno della componente programmatica del Puc.

Le similitudini sono evidenziate nell'elenco seguente:

- durata. Per gli Ppa è di tre anni, per la componente programmatica non è specificato il termine, anche se si dice che esso deve essere limitato.
- contenuti. Per gli Ppa essi sono: destinazioni d'uso, indici edilizi opere di urbanizzazione da realizzare o recuperare. Per la componente programmatica: destinazione d'uso, indici fondiari e territoriali, parametri edilizi e urbanistici, standard urbanistici, attrezzature e servizi.
- previsioni finanziarie. Per gli Ppa: "quantificazione degli oneri finanziari". Per la componente programmatica: "interventi di trasformazione correlati alla programmazione finanziaria".

## Le problematiche emerse nell'applicazione della Legge

L'utilizzo degli Ppa è stato molto limitato, probabilmente a causa delle somiglianze che questi strumenti presentano con altri strumenti della pianificazione urbanistica. Di conseguenza, le problematiche esposte sono più di natura teorica che pratica, e derivano dalla semplice lettura delle disposizioni di legge.

## Il mutamento del contesto

I Prg elaborati secondo la legge 1150 del 1942 sono stati accusati di eccessiva rigidità, di incapacità di rispondere alle mutevoli esigenze della società. L'evoluzione disciplinare, con l'obiettivo di superare queste difficoltà, ha elaborato il piano comunale "a doppia gittata", a cui si sono adeguate le legislazioni regionali, inclusa la Regione Campania. In particolare, il nuovo Piano Urbanistico Comunale è formato da una componente "programmatico - operativa", caratterizzata da limitata validità temporale (3 o 5 anni) e territoriale (porzioni di territorio comunale), il cui obiettivo è di realizzare solo gli interventi fattibili in relazione alle risorse finanziarie dell'ente comunale o di altri soggetti (Dal Piaz, Apreda, 2010).

Le motivazioni che hanno mosso i legislatori regionali a riformare il Puc non sono molto dissimili da quelle che avevano spinto il legislatore nazionale ad emanare la Legge 10/1977, che conteneva i Ppa, antesignani degli Ppa.

Pur restando in gran parte insoddisfatta la richiesta di maggiore efficacia della pianificazione urbanistica, la previsione legislativa degli Ppa appare superata dall'evoluzione del quadro normativo, caratterizzato dall'introduzione del nuovo Puc. Come esposto, infatti, la componente "operativa" del Puc ricalca per contenuti, obiettivi e modalità di attuazione, gli Atti di Programmazione degli Interventi.

## La proposta di modifica

La modifica che qui si propone, è quella di affidare alla componente "programmatico - operativa" del Puc tutte le funzioni di collegamento con le risorse finanziarie, ed eliminare contemporaneamente gli Ppa. Tale operazione risponderebbe da un lato alle istanze di semplificazione del quadro legislativo, dall'altro lato rafforzerebbe il significato della componente programmatica e, più in generale, del Puc riformato.

Il piano operativo, riguardate le porzioni di territorio per le quali l'Amministrazione prevede una trasformazione urbanistica nell'immediato (sia nuovi insediamenti che rigenerazione di aree urbanizzate esistenti) dovrà dimostrare la compatibilità delle previsioni con la programmazione economica dell'Ente relativamente agli investimenti pubblici occorrenti mediante la redazione di un credibile piano economico finanziario. In concreto ciò significa che una trasformazione generante carico urbanistico è attivabile solo allorché il Comune ha a disposizione le risorse necessarie alla completa urbanizzazione e dotazione di servizi. Queste dovrebbero adeguatamente tener conto sia dei costi di investimento iniziale che degli oneri per l'efficace manutenzione e gestione, prevedendo, laddove sussistenti, anche le utilità finanziarie per il Comune generate dal funzionamento delle opere (Sgobbo, 2011).

L'eliminazione degli Ppa, inoltre, non avrebbe ricadute apprezzabili sulle trasformazioni in corso o sulle attività professionali in quanto, come già evidenziato, tali strumenti sono stati utilizzati in rare occasioni.

1. Le destinazioni d'uso e gli indici edilizi; le forme di esecuzione [...]; la determinazione delle opere di urbanizzazione da realizzare o recuperare [...]; la quantificazione degli oneri finanziari [...].

## Riferimenti bibliografici

- Dal Piaz A., Apreda I. (2010). *I tempi della pianificazione urbanistico-territoriale*, p.33-41. Napoli: Lofferdo Editore
- Moccia F. D. (2012). *Urbanistica. Interpretazione e processi di cambiamento*, p. 15-16. Napoli: Clean Edizioni
- Salzano E. (2007). *Fondamenti di Urbanistica*, p. 178-179. Bari: Laterza Edizioni
- Sgobbo A. (2011). "Analisi economica e finanza di progetto per la gestione dei parchi urbani". In: Claudi de Saint Mihiel A. (Ed.), *La valorizzazione dei Parchi Urbani*, p. 183-193. Napoli: Clean Edizioni

## La pianificazione intercomunale

Anna Mesolella

Dopo la legge Delrio 7.4.2014 n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni", che ridisegna confini e competenze dell'amministrazione locale, le Regioni si trovano a dover adeguare consistentemente le proprie leggi sul Governo del territorio. La riforma promuove un modello di organizzazione delle autonomie locali fondato sul rafforzamento dei due livelli di rappresentanza diretta, Regioni e Comuni, e di un altro livello di *governance* di area vasta, elettivo di secondo grado, articolato in ambito metropolitano o non metropolitano. Tali disposizioni potrebbero portare ad un accorciamento della filiera del governo del territorio, ma questa dovrebbe essere accompagnata da un processo di copianificazione tra enti diversi. Di fatto, al momento, vi è però molta confusione tra i diversi compiti da assegnare al piano territoriale provinciale, al piano metropolitano e al piano unionale. Nella riforma, infatti, si colloca anche una nuova disciplina organica delle Unioni di comuni, affinché queste possano esercitare, al di là delle loro dimensioni, le loro funzioni in un modo più efficiente e più corrispondente alle esigenze dei cittadini.

Nella nostra legislazione nazionale i modelli convenzionali suggeriti dal legislatore per la gestione associata di comuni sono diversi: le Convenzioni (art. 30 del D.Lgs 267/2000), i Consorzi di servizi e di funzioni (art. 31), le Unioni di Comuni (art. 32), l'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei Comuni (art. 33), gli Accordi di Programma (art. 34), le Intese Istituzionali di Programma (L. 662/96).

Tra le varie forme di associazionismo, comunque, le Unioni sono quelle che consentono di andare verso forme di cooperazione con modalità operative più stabili di esercizio delle funzioni associate, struttura giuridico-istituzionale dotata di una propria autonomia decisionale e livello di istituzionalizzazione maggiore.

Nella legge regionale campana n.16 del 2004 "Norme sul governo del territorio" la previsione di forme associate di pianificazione

è prevista nell'art. 7 sulle "Competenze", al comma 2, dove si stabilisce che "I comuni possono procedere alla pianificazione in forma associata, anche per ambiti racchiusi nei patti territoriali e nei contratti d'area".

### Le problematicità emerse nell'applicazione del quadro normativo

In Campania la pianificazione associata o intercomunale non è stata quasi mai stata attuata, nè tantomeno esistono piani di Unioni di comuni. Pochissimi esempi si ricordano nel tempo. Nel lontano 1983, fu approvato dal Ctr della Regione il Piano Regolatore Intercomunale per i Comuni di Boscoreale - Torre Annunziata - Boscotrecase redatto da Giancarlo Cosenza. Del 2005 è invece il Piano Intercomunale dei comuni di Afragola, Acerra, Casoria, Casalnuovo, Caivano interessati dalla stazione Napoli - Afragola della linea dell'Alta Velocità, redatto su sollecitazione del Ministero dell'Ambiente, a partire dal 2002, come variante intercomunale ai Prg vigenti dei singoli comuni.

In relazione alla gestione associata dei servizi in Campania, alcune delle "funzioni fondamentali" sono già organizzate secondo consorzi obbligatori in "ambiti ottimali" di natura settoriale, ad esempio i servizi pubblici integrati come quello idrico o quello dei rifiuti (D.Lgs 152/2006). Le Unioni dei comuni sono invece incentivate sulla base dei Sistemi territoriali di sviluppo individuati nel Piano territoriale regionale. Infatti, l'art. 1 comma 110 della legge regionale della Campania 7.8.2014 n. 16 "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). Il "Programma integrato di interventi per favorire lo sviluppo della capacità istituzionale delle am-

ministrazioni della Regione Campania", promosso con il Por Fse 2007-2013 Asse VII - Capacità Istituzionale, ha, al momento, favorito la formazione di una quarantina di Unioni ma è ancora presto per vedere approvati i relativi piani delle Unioni.

### Le sopravvenute esigenze

L'interesse dilatato a tutte le forme di paesaggio, il processo di *scaling up* (passaggio di scala e complessificazione) che spinge a ripensare alle problematiche ambientali con una logica differente, passando cioè dal frammento di natura al sistema naturale che investe l'intero territorio, l'evoluzione della fenomenologia urbana e territoriale e la diffusione del modello di sviluppo policentrico sono solo alcune delle esigenze che ci spingono a considerare le associazioni ed unioni dei comuni come processi necessari per affrontare efficacemente il governo del territorio. Il passaggio dalla sovracomunalità alla intercomunalità e dalla gestione associata dei servizi alle unioni dei comuni scaturisce dalla consapevolezza che le questioni territoriali vanno affrontate attraverso l'attivazione di politiche cooperative di contesto che non possono essere attivate alla scala dei piccoli comuni, ma vanno perseguite con reti stabili di comuni che condividono non solo la gestione dei servizi ma progetti, prospettive, visioni, emersi in processi condivisi di pianificazione strategica. L'esigenza è quella di costruire forme associate stabili per realizzare strategie di sviluppo orientato ai luoghi e tale obiettivo è coerente con le prospettive di accesso ai fondi europei della programmazione 2014-2020 che considera l'integrazione territoriale una delle modalità portanti per implementare strategie di sviluppo territoriale individuando due strumenti:

1. gli Iti - Investimenti territoriali integrati (strumento per l'attuazione di una strategia territoriale integrata con fondi di due assi prioritari differenti di uno o più programmi che la Regione può delegare, in caso di Iti Aree interne, ad un livello più basso come le associazioni di Comuni);
2. lo SLoP - Sviluppo locale partecipato (per cui con approccio dal basso un gruppo di azione locale promuove una strategia di sviluppo e le relative operazioni soggette a finanziamento).

Tra le amministrazioni comunali campane alcune hanno già l'obbligo di gestire in forma associata le "funzioni fondamentali" al

fine di perseguire l'economicità, l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa, per altre l'associazionismo è una scelta, che si compie sullo sfondo di un processo di riorganizzazione della dimensione amministrativa su scala italiana ed europea che spinge in questa direzione.

### Proposte per il nuovo testo legislativo

La revisione della legge campana sul governo del territorio dovrebbe prevedere le procedure amministrative relative alla gestione associata del governo del territorio e alla redazione del piano strutturale (la componente operativa andrebbe rinviata ai singoli comuni) e del piano strategico unionali.

Il piano strutturale intercomunale unionale sostituirebbe, per i rispettivi territori, il piano strutturale dei singoli comuni. Qualora non sia approvato da uno o più comuni, esso non acquisterebbe efficacia per i rispettivi territori. La componente operativa, ovvero i piani operativi, sarebbero rinviati a ciascun comune con una verifica di coerenza complessiva da parte dell'Unione attraverso l'Ufficio unico di piano.

I contenuti del Piano strutturale unionale riguarderebbero i valori condivisi di lungo periodo, più stabili e meno negoziabili. Il Piano strutturale unionale, valido a tempo indeterminato, costituirebbe il riferimento per la conoscenza e l'interpretazione fondativa del territorio dell'Unione e per le scelte, gli indirizzi e le direttive che il piano stabilirebbe per le parti di territorio da trasformare, per quelle da riqualificare, per quelle da conservare e valorizzare, per i sistemi insediativi-infrastrutturali e agricoli ed ambientali.

Il piano strategico unionale sostituirebbe il documento strategico del Preliminare del Puc. In tal modo si assegnerebbe maggiore peso e senso all'attività di pianificazione strategica che sarebbe concepita in relazione all'area vasta intercomunale. Per quanto riguarda i contenuti esso conterrebbe le politiche e le strategie di area vasta in coerenza con la pianificazione territoriale regionale, con particolare riferimento: alla razionalizzazione del sistema infrastrutturale e della mobilità, all'attivazione di sinergie per la valorizzazione ed il recupero dei sistemi insediativi, alla razionalizzazione e riqualificazione del sistema economico, alla previsione di forme di perequazione territoriale.

Sarebbe auspicabile che il nuovo testo legi-

slativo contenesse un capo sulle "Disposizioni per la pianificazione associata e di Unione con due articoli sulla "Adozione e approvazione del piano strutturale intercomunale dei comuni non obbligati all'esercizio associato delle funzioni fondamentali" e uno sulla "Adozione e approvazione del piano strutturale intercomunale dei comuni obbligati all'esercizio associato delle funzioni fondamentali" (come nella legge Toscana 10.11.2014, n. 65 Norme per il governo del territorio).

I suddetti articoli dovrebbe prevedere i seguenti contenuti:

- l'istituzione di un ufficio unico di piano associato attraverso convenzione tra comuni per la gestione associata del governo del territorio e la redazione del piano strutturale e del piano strategico e per la verifica di coerenza dei vari piani operativi dei singoli comuni a valle dei precedenti piani associati;
- l'individuazione dell'Ente responsabile dell'esercizio associato di garante dell'informazione, della partecipazione e di autorità per la Vas nella Unione;
- le modalità di predisposizione del piano strutturale associato e del piano strategico associato;
- con riferimento al piano strutturale, l'approvazione da parte della Giunta dell'Unione della proposta di piano strutturale intercomunale e la trasmissione ai comuni interessati per l'adozione.
- le modalità di presentazione e accoglimento delle osservazioni;
- le modalità di approvazione da parte dei singoli comuni;
- l'efficacia del piano strutturale intercomunale con la pubblicazione sul BURC dell'avviso dell'avvenuta approvazione da parte di ciascun comune;
- la Conferenza di pianificazione promossa dall'Unione nel caso sia necessario varare un piano sovraordinato in relazione alle previsioni del piano unionale;
- le forme di incentivazione dei piani intercomunali citati anche in relazione alla coerenza con i Sistemi territoriali di sviluppo del Ptr;
- la possibilità di praticare la perequazione territoriale tra e nelle Unioni di comuni.

## Partecipazione e condivisione

Maria Veronica Izzo

I territori reclamano partecipazione, prima e a monte delle decisioni e dei progetti definitivi. Gli spazi decisionali in merito devono essere aperti alla partecipazione dei cittadini per assicurare la qualità, la sostenibilità e la realizzabilità delle politiche di trasformazione del territorio. Dare effettività all'intervento partecipato, riscattandolo dal mero adempimento formale, significa renderlo socialmente vincolante, progettarlo, con strumenti e tecniche sperimentali, e normarlo, con lo scopo di integrarlo in procedimenti già strutturati e collaudati. La partecipazione alla elaborazione ed alla formazione delle politiche regionali e locali in ambito di governo del territorio è necessario sia riconosciuta quale aspetto qualificante dell'ordinamento campano e deve configurarsi come un diritto dei cittadini in tutte le fasi di definizione, di attuazione e di valutazione delle decisioni.

Ciò risulta irrimandabile in un momento in cui, passando da modalità di governo del territorio tradizionali a nuove forme di *governance*, la sfida sta proprio nella capacità di negoziazione con una pluralità di attori detentori di un potere reale, indipendentemente dal fatto che esercitino o meno un potere istituito. È ormai assodato che la competitività non è elemento settoriale, imprenditoriale o aziendale, ma di sistema. La competitività vera si fa tra sistemi territoriali, tra capacità di mantenere ed attrarre risorse –umane, economiche e finanziarie-, gestire e governare i flussi di merci, informazioni e persone. È evidente che solo un processo di concertazione, condivisione e di superamento degli interessi particolari può approcciarsi con successo a questa nuova dimensione. Per rispondere alle nuove esigenze e ai nuovi obiettivi legati alla competizione tra i territori, è necessaria dunque una evoluzione nel modo di trattare i problemi pubblici e giungere alla co-decisione ed alla cooperazione concreta ed effettiva nella pianificazione e nella attuazione degli obiettivi individuati, nonchè riconoscere un ruolo dell'ente locale promotore del piano, lontano da qualsiasi forma di decisionismo unilaterale, bensì quale regia o coordinamento dei fattori pubblici e privati protagonisti sul ter-

ritorio. E tale coordinamento diviene priorità strategica per lo sviluppo dei territori. L'azione amministrativa si fa garante della sintesi, della convergenza della complessità attoriale in un solo elemento unitario, riconducibile alla scelta di piano.

### **L'attuale quadro normativo regionale e l'opportunità del programma di azione europeo**

La Lr 16/2004 all'art. 5, relativo alla partecipazione e pubblicità nei processi di pianificazione, afferma che "Alle fasi preordinate all'adozione e all'approvazione degli strumenti di pianificazione sono assicurate idonee forme di pubblicità, di consultazione e di partecipazione dei cittadini anche in forma associata, in ordine ai contenuti delle scelte di pianificazione".

In particolare, nello specificare le modalità di consultazione delle organizzazioni nel procedimento di formazione del Piano Urbanistico Comunale (Puc) -art. 24 Lr 16/2004 - si limita a richiamare eventuali modalità stabilite negli statuti dei singoli comuni e, in assenza di essi, suggerisce che la partecipazione possa avvenire mediante questionari, assemblee e audizioni, anche attraverso strumenti telematici.

Tale lo spazio -a livello comunale - dedicato alle questioni partecipative, pur riconoscendone tuttavia il peso; elementi confermati nel Regolamento di Attuazione per il Governo del Territorio, emanato ai sensi dell'art.43 bis della Lr 16/2004, introdotto dalla Lr 1/2011. Quest'ultimo sostituisce le disposizioni relative ai procedimenti di formazione ed approvazione dei piani previsti dalla Lr 16/2004 e rafforza il principio di partecipazione, pubblicità e concertazione nei processi di pianificazione, indicando tale principio quale strumento essenziale di una corretta condivisione delle scelte sul Governo del Territorio nel rispetto dei principi generali della L 241/1990.

L'efficacia di forme di partecipazione e condivisione attivate dipende in gran parte dalla composizione degli interlocutori. A tal proposito, la Dgr 627/2005 individua le organizzazioni sociali, culturali, ambientaliste ed altre di cui all'art.20 della legge16/2004, limitandosi a specificare che, se presenti con una sede a livello provinciale, obbligatoriamente vanno compilate. Suddetta delibera ha caratterizzato un bel pezzo di gestione della legge sul governo del territorio e, pur a seguito di una sua successiva abrogazione,

ha di fatto continuato ad indirizzare gli enti impegnati nella individuazione dei soggetti portatori di interesse, limitandosi però ad un mero e rituale coinvolgimento più che di merito. A valle di tale fenomeno osservato, si può ritenere che probabilmente, più che giungere all'abrogazione di tale delibera, sarebbe stato opportuno perfezionare l'individuazione dei soggetti introducendo un criterio di coinvolgimento legato alla rilevanza degli interessi rispetto al tema trattato e/o al territorio interessato e tenere attiva così una banca dati di soggetti potenzialmente interessati tra cui gli enti avrebbero potuto individuare gli attori da coinvolgere.

Volgendo lo sguardo a livello europeo, invece, la promozione di forme di partecipazione e condivisione nell'elaborazione di scelte di governo del territorio si inquadra nel "programma di azione" Agenda 21 scaturito dalla Conferenza Onu su ambiente e sviluppo di Rio de Janeiro del 1992. Tale programma si struttura come una sorta di manuale per lo sviluppo sostenibile dell'intero pianeta entro il XXI secolo e rappresenta una spinta verso la promozione e attivazione di forme inclusive e condivise di elaborazione di scelte e politiche pubbliche.

*Governance*, visione condivisa, corresponsabilizzazione (azione sinergica tra mondo politico/istituzionale, forze produttive ed economiche e singoli cittadini) e consenso: questi alcuni dei concetti chiave del processo partecipativo e democratico promosso da Agenda 21, che, nella sua definizione ed attuazione, mira a coinvolgere tutti i settori e il numero più ampio di *stakeholders*. "(...)Ogni autorità locale deve aprire un dialogo con i propri cittadini, con le associazioni locali e con le imprese private e adottare un'Agenda 21 Locale. Attraverso la consultazione e la costruzione di consenso, le autorità locali possono imparare dalla comunità locale e dalle imprese e possono acquisire le informazioni necessarie per la formulazione delle migliori strategie(...)".

### **Partecipazione? Forse! resoconto di dieci anni poco partecipati in Campania**

In territorio regionale l'intervento partecipato nell'elaborazione di scelte di governo del territorio risulta ancora un mero adempimento formale, slegato a volte, per quel che riguarda contenuti ed esiti, dall'intero processo di elaborazione della strumentazione urbanistica.

Si registrano ancora poche esperienze in tale campo, il più delle volte ascrivibili o ad amministrazioni virtuose o, in scala più ristretta di progetto urbano, a spinte di protagonismo sociale completamente avulse, e perciò a volte ingovernabili, dall'*iter* decisionale di pianificazione territoriale.

Poco, o nulla, è stato messo in campo per fronteggiare l'emergere di nuove condizioni economiche e nuove istanze sociali, legate a modalità e tempi d'uso differenziati di territori, integrati per funzioni e composizione sociale, così come risultano alle nostre latitudini. Poche le pratiche sperimentali e innovative, ancora marginali i processi decisionali inclusivi e le scelte pubbliche compiute mediante il coinvolgimento di altre amministrazioni, associazioni, soggetti privati e/o comuni cittadini.

È da segnalare, ancora, diffusamente in tutto il territorio regionale, una scarsa conoscenza da parte degli "addetti ai lavori" di metodi e tecniche a supporto di processi partecipativi; ciò ha provocato nel tempo una complessiva inefficacia degli stessi una volta messi in campo, una debole presa d'atto da parte delle istituzioni competenti degli esiti e dei contributi emersi come parte integrante dei procedimenti di formazione delle scelte pubbliche ed una totale assenza di traduzione degli stessi in provvedimenti normativi e amministrativi o in pratiche di cittadinanza attiva condivise. Ad oggi si registra un territorio caratterizzato da fenomeni, a volte complessi e pienamente sovrapponibili, quali:

- rivendicazione di maggiore trasparenza del procedimento tecnico che ha portato all'individuazione delle soluzioni proposte;
- scarsa legittimazione dell'azione pubblica, completamente priva, il più delle volte, di forme di dialogo e mediazione per arrivare a soluzioni condivise, con la conseguente difficile concretizzazione e attuazione delle progettualità contenute e previste in piani e programmi;
- inefficacia e poca rappresentatività dei processi decisionali avviati per la formulazione (e implementazione) di politiche pubbliche, caratterizzati da un debole ruolo degli attori e di tutte le componenti sociali coinvolte in tali processi;
- aumento del disinteresse delle comunità locali alla vita pubblica e al proprio ambiente urbano, assenza di senso di

appartenenza e identità, peggioramento dei comportamenti sociali e urbani, poca consapevolezza della suscettibilità del territorio che abitano e conseguente disinteresse nell'implementazione di nuove e buone pratiche.

## No citizen left behind<sup>1</sup>. Nuovi scenari ed esigenze

Mutato ampiamente negli ultimi tempi il quadro esigenziale e normativo. A caratterizzarlo i seguenti fattori:

- *Strategia Europe2020, "a smart, sustainable and inclusive development"*. Strategia presentata dalla Commissione europea con l'obiettivo di raggiungere in tutti i Paesi dell'Unione una crescita: intelligente, attraverso lo sviluppo delle conoscenze e dell'innovazione, sostenibile, basata su un'economia verde più efficiente nella gestione delle risorse e più competitiva, inclusiva, volta a promuovere la coesione sociale e territoriale, la partecipazione attiva e l'occupazione. In particolare, per quello che attiene le città e la pianificazione delle stesse, la Commissione specifica che le città europee hanno la responsabilità di costruire un modello di *governance* urbana che prenda in considerazione le nuove esigenze della democrazia, in particolare nella sua dimensione partecipativa. La qualità delle politiche urbanistiche, e dunque dei territori, è tale se si persegue una fertile interazione tra le 4 dimensioni (ambientale, economica, sociale, culturale) individuate nella II Carta urbana europea (Manifesto di una nuova urbanità) che consenta alle città di affrontare le sfide odierne e promuovere un efficiente e sostenibile sviluppo urbano e territoriale. Una strategia europea che struttura il governo della città con azioni integrate e consapevoli del governo locale, della società civile e del settore privato, mediante stili comunicativi diversi, integrati ed interattivi. In tal senso risulta necessaria la strutturazione di un processo di pianificazione strategica volto alla selezione dell'alternativa che offre il più alto livello di soddisfazione per il maggior numero di interessi, inevitabilmente ponderati secondo il peso di ciascuno. Subentra, al pari delle altre, la dimensione sociale della sostenibilità, che contempla un local empowerment

che possa consentire un bilanciamento dei poteri e una maggiore comunicazione e partecipazione tra i diversi attori.

- *Carta della partecipazione*. È stata elaborata e presentata nel mese di dicembre 2014, promossa dalla Commissione "Governance e Diritti dei cittadini" dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (Inu). Ha coinvolto l'Associazione Italiana per la Partecipazione Pubblica (AIP2) e l'*International Association of Facilitators* (IAF) con un ruolo di "co-promotori" ed è stata sottoscritta anche da Italia Nostra, Cittadinanzattiva e CITTÀ CIVILI –Onlus. La Carta definisce i principi base che, se tutti presenti, possono assicurare un processo partecipativo di qualità. Tra tutti si menziona in particolare: il *principio di informazione* "Un processo partecipativo mette a disposizione di tutti i partecipanti, in forma semplice, trasparente, comprensibile e accessibile con facilità, ogni informazione rilevante (...). La comunità interessata viene tempestivamente informata del processo, dei suoi obiettivi e degli esiti via via ottenuti", il *principio di inclusione* "Un processo partecipativo si basa sull'ascolto attivo e pone attenzione all'inclusione di qualsiasi individuo, singolo o in gruppo che abbia un interesse all'esito del processo decisionale(...)" e il *principio del render conto* "Un processo partecipativo in ogni fase rende pubblici i suoi risultati e argomenta pubblicamente con trasparenza le scelte di accoglimento o non accoglimento delle proposte emerse (...)". È in programma la presentazione della Carta al Senato, all'Anci e al Coordinamento Agende 21 locali con l'obiettivo di promuovere l'adozione e la diffusione della stessa in ambito nazionale e presso tutti gli Enti che si avviano ad attivare processi partecipativi o iniziative di partecipazione civica.
- *Scarsità di risorse pubbliche e di protagonismo privato*. In un momento caratterizzato da sempre più scarse risorse pubbliche, il dispiegamento dell'azione privata viene a delinarsi quale meccanismo di efficienza complessiva del sistema economico e sociale. La stessa però necessita di essere inquadrata in una forte capacità di programmazione pubblica, economica e urbanistica, promuovendo la partecipazione delle forze imprenditoriali private

nell'elaborazione delle scelte di governo del territorio con l'evidente necessità di forme di negoziazione e concertazione per garantire l'efficacia di accordi e azioni condivise. È forte la convinzione ormai che il coinvolgimento nelle diverse fasi della pianificazione faciliti l'accettazione delle scelte del piano stesso. In questa prospettiva il consenso, le conoscenze, la progettualità portati dagli attori presenti sul campo risultano vere e proprie "risorse" atte ad integrare le sempre più scarse risorse economiche e finanziarie sia pubbliche che private.

- *Fermento regionale diffuso sul tema*. A livello nazionale si evidenzia una particolare attenzione al tema dell'intervento partecipativo nei processi decisionali di programmazione del territorio; oltre a Regioni già dotate di specifico apparato normativo in materia, quali la Toscana e l'Emilia Romagna, impegnate nell'ultimo biennio o poco più, in aggiornamenti ed integrazioni, si rileva un fermento in altre realtà tese ad elaborare proposte sull'argomento. Ultima (ottobre 2014) la Regione Puglia che ha presentato un disegno di legge sulla partecipazione nei processi di trasformazione del territorio, i cui punti cardini sono il coinvolgimento, l'informazione qualificata, la progettazione condivisa, la gestione e monitoraggio dell'intervento.

## Includere, comunicare, negoziare. Proposta per la partecipazione in Campania

Per tutto quanto specificato poc'anzi, è auspicabile che la partecipazione venga a strutturarsi come forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione nella programmazione e pianificazione del territorio a tutti i livelli, con l'obiettivo di rafforzare la capacità di costruzione, definizione ed elaborazione delle politiche pubbliche, legittimare il ruolo decisionale degli enti locali e di tutti i possibili soggetti promotori, contribuire ad una più elevata coesione sociale, favorire l'inclusione dei soggetti deboli e l'emersione di interessi diffusi o scarsamente rappresentati risolvendo eventuali conflitti, valorizzare e diffondere le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione come strumenti al servizio della partecipazione democratica dei cittadini. Bisogna altresì dotare i singoli Comuni di

specifiche indicazioni sui tempi<sup>2</sup>, ovvero sia le fasi all'interno dell'intero processo di piano in cui attivare forme di partecipazione e condivisione, sulle modalità<sup>3</sup> con cui implementare queste forme partecipate e sui soggetti da coinvolgere.

Più in generale, una proposta di modifica potrebbe prevedere:

- L'istituzione di un Organismo tecnico consultivo del Consiglio regionale che abbia come obiettivo la promozione, il monitoraggio e la valorizzazione delle attività di partecipazione e condivisione. L'Organismo supporta con competenze tecnico-scientifiche forme di Dibattito pubblico che dovranno essere obbligatorie per progetti, piani o interventi -promossi sia da enti pubblici che privati - che assumono una particolare rilevanza ai diversi livelli, regionale, metropolitano e intercomunale, quali l'infrastrutturazione del territorio, l'organizzazione e l'allocatione di dotazioni e attrezzature territoriali; valuta gli effetti dei processi partecipativi e diffonde le migliori pratiche, promuove e organizza attività di formazione a supporto degli enti; monitora e garantisce la trasparenza e la tracciabilità dei processi attivati attraverso l'istituzione da parte dell'Ente promotore di canali informativi telematici.
- Forme minime di partecipazione e informazione. L'Ente promotore dovrà obbligatoriamente garantire: forme di partecipazione e informazione chiare, semplici ed immediate; piena accessibilità alle elaborazioni prodotte nelle diverse fasi di produzione delle scelte attraverso un sito web che garantirà una partecipazione continua ed interattiva e conterrà documenti, sintesi non tecniche, notizie e tutto quanto raccolto nel processo, nonché dati elaborati che saranno condivisi al fine di implementare il Sit regionale. In fase di avvio per la formulazione del Preliminare di Piano promuoverà forme di partecipazione iniziale diffondendo questionari e sondaggi di opinione, attivando incontri assembleari e *focus group* su temi specifici, istituendo tavoli di dibattito e confronto interistituzionale su tematiche di area vasta e gestione intercomunale.
- Soggetti da coinvolgere (soggetti titolari del diritto di partecipazione). Per il

principio di inclusione, si assicurerà una mappatura degli attori rispetto a 4 categorie: attori della trasformazione urbana, organizzazioni imprenditoriali ed economiche (mondo produttivo, industriale e artigianale), attori della gestione urbana, organizzazioni tecniche e associazioni di categoria (forze commerciali, professionali e artigianali di servizio), attori della fruizione urbana, rappresentanze scolastiche e mondo associazionistico (terzo settore), enti sovraordinati, rappresentanze politiche di enti sovraordinati e comuni vicini. Ciascuna categoria dovrà essere declinata, nella scelta dei propri rappresentanti, in relazione a ciascuna fase del processo decisionale (dalla programmazione all'attuazione) e all'ambito territoriale interessato (regionale, metropolitano, intercomunale, comunale).

- Istituzione di forme di partecipazione negoziale. Una fase di partecipazione con finalità concertative che va a collocarsi, nel processo di formazione della componente operativa del Puc, a valle della presa d'atto del Preliminare di Piano e va ad integrarsi con quella prevista dal DLgs 152/2006 art.13 (consultazione degli Sca). In una fase più matura di scelte, si garantiscono forme negoziali di partecipazione al fine di giungere ad una più efficace consultazione di tutti i portatori di interesse, di rappresentanza ed economici, raccogliendo osservazioni e proposte e avviando con gli stessi strategie di contrattazione e negoziazione, un *feedback* operativo in cui l'Amministrazione, una volta valutate ed eventualmente recepite le osservazioni di ciascuna categoria, propone alle stesse la sottoscrizione di un Protocollo di intesa assumendo il ruolo di garante della sintesi.
- Predisposizione di un documento di sintesi. Tutte le iniziative partecipate, anche quelle assembleari e a carattere più ricognitivo del territorio, dovranno concludersi con una sintesi di cui le autorità decisionali (ente responsabile) si impegnano a tener conto nelle proprie deliberazioni e di cui è data idonea pubblicità sul sito web dedicato. L'ente responsabile della decisione istituzionale da assumere, valutata la proposta partecipata, può decidere di recepire, in tutto o in parte, le conclusioni del procedimento parteci-

pativo o di non recepirle. È comunque tenuto a una comunicazione pubblica con ampia rilevanza e precisione, anche per via telematica, che esponga le motivazioni delle proprie decisioni.

1. Così veniva introdotta nel 2005 l'iniziativa della Commissione europea "eGovernment 2010". (<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100807034701/http://archive.cabinetoffice.gov.uk/>).
2. L'efficacia e la legittimazione delle scelte effettuate e confluite nel documento di piano, dipende anche da quanto esse siano state condivise e partecipate. E' necessario precisare i "momenti" in cui coinvolgere, specificando meglio quanto già presente nella legge 16/2004.
3. Al grado di maturità della scelta corrisponde un preciso livello di coinvolgimento degli attori dipendente dagli obiettivi che si vogliono perseguire. Individuare strumenti con cui attivare forme di partecipazione garantisce una maggior fattibilità delle progettualità presenti nel documento di piano

#### Riferimenti bibliografici

- Raffini L. (2012), "Dieci anni di sperimentazioni partecipativo-deliberative in Italia: un bilancio critico", in *Rivista di Studi Politici*, n.3
- Chiara Lacava (2014), "Le nuove procedure, la partecipazione e l'aggiudicazione", in *Giornale del Diritto Amministrativo*, n. 2
- Bobbio L. (a cura di) (2004) *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*. Napoli. Edizioni Scientifiche Italiane
- De Carlo G. (1976), *Altri appunti sulla partecipazione*, ed. Parametro, n.52, pp. 50-53
- Regione Emilia Romagna (2012), *Partecipare e decidere. Insieme è meglio, Servizio Comunicazione, Educazione alla sostenibilità*, Regione Emilia Romagna

# Perequazione, compensazione ed incentivazione

Francesco Varone

Le tecniche di perequazione urbanistica, dapprima sperimentate dalle amministrazioni comunali, e sostenute da enti di cultura (Inu) trovano in seguito spazio nelle leggi regionali, a partire dal 1999 (Lr Basilicata). A partire dal 2000 con la Lr Emilia Romagna n. 20, la perequazione viene sperimentata anche livello territoriale con meccanismi diversi.

In Campania la perequazione urbanistica viene introdotta con la Lr 16/2004, che agli artt. 32 e 33 disciplina la Perequazione urbanistica e i comparti edificatori, mentre il Regolamento di attuazione 5/2011 prevede all'art. 12, nelle forme di attuazione del piano la perequazione urbanistica (comma 2), la compensazione (comma 3) e l'incentivazione (comma 4).

Ad oggi, nonostante siano passati 10 anni dall'emanazione della Lr, la perequazione urbanistica è stata poco praticata, mentre la perequazione territoriale non è contemplata dalla legge stessa.

## Perequazione territoriale

Il presupposto della perequazione territoriale è costituito dalla accentuata dispersione e frammentazione dei processi di urbanizzazione rinvenibili nei territori comunali, che contraddistinguono molte regioni del nostro paese. Tali situazioni, danno luogo a numerosi e consistenti svantaggi sostenuti sia dalle Amministrazioni pubbliche che dalla collettività. Da qui l'esigenza e l'opportunità di ricorrere a strumenti di tipo economico - individuabili negli incentivi finanziari - mediante i quali "compensare" i maggiori costi sostenuti o i mancati vantaggi derivanti a taluni soggetti istituzionali (in particolare, i Comuni) da determinate scelte di pianificazione territoriale - assunte a scala sovra-comunale, ottenendo così alla fine del processo una situazione sostanzialmente perequata tra le diverse aree interessate.

## Attuale quadro normativo

la Perequazione Territoriale, è stata già introdotta in alcune regioni (Lur 20/2000 Emilia Romagna, Lur 1/2005 Toscana, Lur 11/2005 Umbria). La Legge regionale 16/2004 non prevede il dispositivo della Perequazione Territoriale che andrebbe invece introdotto.

## Il mutamento del quadro esigenziale

Le innovazioni legislative recenti introdotte dalla L. 56/2014 che hanno modificato il titolo V della Costituzione, contemplano l'istituzione e la disciplina delle Città metropolitane e la ridefinizione del sistema delle province, nonché una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di comuni. Alla città metropolitana sono state attribuite funzioni fondamentali delle Province tra cui anche quelle relative alla pianificazione territoriale generale (comma 44 lett. B).

Si rende quindi auspicabile l'introduzione di dispositivi che consentono agli enti (Città metropolitana, Province, Unione di Comuni ecc.) di perequare gli effetti - sia positivi che negativi - derivanti dalle decisioni di pianificazione territoriale a livello sovra-comunale, mediante la definizione di progetti di sviluppo condivisi ed una compensazione di tipo finanziario (Bruzzo).

Le situazioni concrete che si prestano al ricorso di una soluzione di questo genere sono molteplici, come - ad esempio - la contiguità fra aree da preservare dal punto di vista ambientale e paesaggistico ed aree invece già fortemente urbanizzate e, perciò, molto spesso anche degradate; oppure la localizzazione di una nuova infrastruttura pubblica (come gli impianti di smaltimenti dei rifiuti) o di un grande insediamento produttivo (sia manifatturiero che terziario), aventi entrambi ricadute che superano notevolmente i confini del singolo Comune più direttamente interessato.

## La proposta legislativa

Il dispositivo che si suggerisce è la Perequazione Territoriale, già introdotta in alcune regioni (Lur 20/2000 Emilia Romagna, Lur 1/2005 Toscana, Lur 11/2005 Umbria) da promuovere attraverso Accordi (territoriali, di programma, di cooperazione) e istituzione di un fondo di compensazione (finanziato dagli enti locali coinvolti nell'accordo con risorse proprie o con quote dei proventi degli oneri di urbanizzazione e delle entrate fiscali conseguenti alla realizzazione degli interventi concordati).

Va quindi strutturato ed inserito nella proposta di modifica alla legge 16/2004 articolato che introduca il dispositivo della Perequazione Territoriale. Mentre il "Tipo" di Accordo e "I contenuti e le modalità di gestione" del fondo di compensazione andrebbero stabilite nella proposta di modifica del Regolamento n. 5/2011.

## Perequazione Urbanistica, compensazione ed incentivazione.

La Perequazione urbanistica è lo strumento utile a promuovere e governare gli interventi di trasformazione urbana, per ottenere il beneficio collettivo non a scapito di alcuni proprietari né a beneficio di altri. Si esercita all'interno di "comparti urbanistici", anche composti da aree non contigue, con l'adesione di tutti i proprietari degli immobili in essi compresi; ripartendo equamente i vantaggi e gli svantaggi degli interventi, in termini di valorizzazione immobiliare, di cessione delle aree (gratuita) da destinarsi a usi pubblici e di realizzazioni onerose (urbanizzazioni). La perequazione urbanistica serve ad eliminare eccessive disparità tra i proprietari di immobili aventi caratteristiche analoghe per l'utilizzazione edilizia e per ridurre le resistenze alle trasformazioni.

Le forme di compensazione possono essere utilizzate quando il comune intende acquisire gratuitamente dei beni immobili per la realizzazione delle dotazioni territoriali e per gli interventi di edilizia residenziale sociale. Ciò si realizza tramite apposizione di un vincolo espropriativo (così differendo dai modelli perequativi ove si parla di onere) su un suolo identificato, in modo tale da garantire all'ente l'acquisizione di terreni vincolati ma senza che si realizzi un effettivo esproprio. Al posto dell'indennizzo, al proprietario viene offerta l'attribuzione di un'altra area oppure dei crediti volumetrici da impiegare altrove. Affinché tale meccanismo si realizzi è necessario che l'offerta dei crediti sia "accompagnata da meccanismi di atterraggio preferenziale e prioritario dei suddetti crediti rispetto ai diritti edificatori", al fine di ottenere la collaborazione dei privati. Esiste inoltre una compensazione paesaggistico - ambientale, che si realizza quando al privato viene richiesto un facere supportato da motivi paesaggistico - ambientali; a fini compensativi, al soggetto vengono concessi crediti volumetrici.

Le forme di incentivazione e/o tecniche premiali consistono "nell'attribuzione di un diritto edificatorio aggiuntivo, rispetto a quello previsto in via ordinaria dagli strumenti urbanistici, riconosciuto quale premio per il raggiungimento di determinati obiettivi pubblici".

Altre forme di incentivazione di tipo volumetrico si hanno in campo edilizio, a fronte di alcune prestazioni eseguite, quali ad esempio il

raggiungimento di certi requisiti prestazionali sotto il profilo energetico, sismico o a fronte della eliminazione di opere incongrue.

### Attuale quadro normativo

La perequazione urbanistica non è contemplata nell'ordinamento legislativo statale, ma è contemplata all'interno delle leggi regionali (Lr Basilicata n. 23/1999 artt. 33 e 34; Lr Emilia - Romagna n. 20/2000 art. 7; Lr Puglia n. 20/2001 e Lr n. 3/2005 art. 21; Lr Calabria n. 19/2002 art. 54; Lr Veneto n. 11/2004 artt. 34, 35, 36, 37; Lr Lombardia n. 12/2005 art. 11; Lr Umbria n. 11/2005 artt. 29, 30; Lr Friuli Venezia Giulia n. 5/2007 artt. 31, 32, 33; Lr Toscana n. 1/2005 art. 60 e Dprgr Toscana n. 3/2007 art. 16; L.P. Trento n. 1/2008 art. 53; Lr Marche n. 6/2011 artt. 6, 7, 8; Lr Piemonte n. 3/2013 art. 26). Alcune di esse contemplano anche le forme di compensazione e incentivazione. (Lr Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Puglia, Toscana, Umbria, Veneto).

La Lr 16/2004 agli artt. 32 e 33 disciplina la Perequazione urbanistica e i comparti edificatori, mentre il Regolamento di attuazione 5/2011 prevede all'art. 12, nelle forme di attuazione del piano la perequazione urbanistica (comma 2), la compensazione (comma 3) e l'incentivazione (comma 4). Al comma 5 il Regolamento statuisce che nell'ambito del Piano programmatico del Puc si possono delimitare "gli ambiti di trasformazione urbana da attuare con procedure perequative mediante comparti edificatori (Ce), seguendo gli indirizzi della perequazione territoriale previsti dal Piano territoriale regionale approvato con legge regionale n. 13/2008, ed attraverso convenzione", ma nei commi successivi sconfessa tale tesi e si presenta alquanto criptico e contorto.

### Le problematicità emerse nell'applicazione (procedurali e/o applicative)

Le problematicità fanno riferimento a questioni di natura diversa:

- La mancanza di una legislazione nazionale, che spesso che ha determinato contenzioni di natura giuridica;
- La difficoltà di attuazione in Comuni medio piccoli con mercati immobiliari stagnanti;
- La scarsa sollecitazione della proprietà immobiliare, la cui aspirazione è tuttora

diffusamente condizionata dalle opportunità alternative rese praticabili dalla legislazione campana;

- La non chiarezza del Regolamento 5/2011 (art. 12 in particolare).

### Il mutamento del quadro esigenziale

Nel corso degli ultimi anni una serie di provvedimenti legislativi hanno fornito una parziale copertura legislativa alle pratiche di perequazione già attuate con le leggi regionali, nonché contribuito ad introdurre le modalità compensative e premiali.

L'art. 1, comma 258 e 259 della Legge 244/2007, stabilisce che, fino a quando non si arriverà ad una definizione di riforma organica del governo del territorio, oltre alle aree necessariamente individuate per ottenere le superfici minime di spazi pubblici o riservati a verde e a parcheggi, negli strumenti urbanistici verranno definiti come "ambiti" quelli in cui la trasformazione avverrà in seguito alla cessione gratuita da parte dei privati di aree (o immobili) da riservare ad edilizia residenziale sociale (cosiddetto standard di servizio). La qual cosa dovrà, ovviamente, essere proporzionale alle necessità della collettività ed essere posta in relazione all'entità ed al valore della trasformazione. Tali ambiti potranno inoltre servire per adibire alloggi a canone calmierato, concordato e sociale. Quindi, da una parte il Comune offre cubature, dall'altra il privato concede gratuitamente aree allo stesso Ente per edificare alloggi (o direttamente edifici) da destinare a canone sociale.

La stessa legge introduce nell'ordinamento nazionale l'istituto della premialità; gli strumenti urbanistici possono infatti prevedere per le aree edificabili, ex art. 1 Legge 244/2007, la possibilità di ottenere un aumento di volume premiale, nei limiti di incremento massimi della capacità edificatoria prevista per tali ambiti. Pertanto la norma contempla, accanto a tecniche perequative, istituti di premialità edilizia poiché, a fronte dell'attuazione di interventi, riconosce agli interessati una capacità volumetrica aggiuntiva.

Altra legge importante è la n. 133/2008, ossia la cosiddetta Legge Finanziaria per il 2009. In questo testo, laddove ancora una volta si mira alla tutela dell'edilizia residenziale sociale basata sulla collaborazione con i privati, viene stabilita la disciplina del c.d. "Piano Casa"; si dispone quindi che si possano trasferire "diritti edificatori in favore dei promotori degli

interventi di incremento del patrimonio abitativo e (...) incrementi premiali di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi e spazi". È poi prevista (ex art. 11, comma 5, lettera c) la "cessione in tutto o in parte, dei diritti edificatori come corrispettivo per la realizzazione di unità abitative di proprietà pubblica da destinare alla locazione a canone agevolato, ovvero da destinare all'alienazione in favore delle categorie sociali svantaggiate". L'importanza di questa legge è legata anche alla scelta, effettuata per la prima volta dal legislatore nazionale, di considerare i diritti edificatori come beni potenzialmente autonomi dal diritto di proprietà.

Il DL n. 70 del 13 Maggio 2011, convertito nella Legge n. 106 del 12 Luglio 2011, all'art. 5, detta le disposizioni incidenti sulla riqualificazione urbana ove prevede forme di premialità volumetrica e delocalizzazione di volumetrie, ed altresì ammette il trasferimento dei diritti immobiliare e la circolazione dei diritti edificatori integrando altresì l'art. 2643, comma 2bis del Codice Civile (atti soggetti a trascrizione).

### La proposta legislativa

Alla luce dei sopravvenuti provvedimenti legislativi si rende opportuna la rivisitazione sia il testo della legge 16/2004 che del regolamento n.5/2011.

Per quanto attiene la Compensazione e l'Incentivazione esse andrebbero specificate sia nell'ambito della legge con appositi articoli che ne definiscano i contenuti, sia nel regolamento ove vanno meglio specificate le modalità operative.

Si evidenzia inoltre che la compensazione e l'incentivazione già sono partecipi della perequazione urbanistica che prevede al suo interno la compensazione fondiaria (suoli da cedere alla P.A. per la realizzazione di attrezzature e/o edilizia pubblica) o di prodotto edilizio (alloggi Ers) e l'indice premiale in aggiunta all'indice medio per favorire l'atterraggio di quote edificatorie da trasferimento.

Le forme attuali di Compensazione e incentivazione previste nei commi 3 e 4 del Regolamento andrebbero riviste ed integrate nel procedimento perequativo per non creare equivoci ed iniquità.

Per quanto concerne la Perequazione urbanistica, vanno rivisti i contenuti dell'art. 12 Regolamento 5/2011 e gli stessi dovrebbero essere coordinati con quelli della Lr 13/2008 (Ptr)

che prevede gli Indirizzi per la perequazione urbanistica (erroneamente definita territoriale nella stesura definitiva del testo nonostante le sollecitazioni del sottoscritto n.d.r.).

Le modalità perequative sono da riferirsi sia alla componente strutturale sia alla componente programmatica/operativa del Puc.

Dovrebbero far parte della componente strutturale del Puc:

- a. La classificazione dei suoli;
- b. I metodi per la deduzione della capacità media di utilizzazione dei suoli derivanti dalla classificazione stessa e correlati al dimensionamento del piano;

Dovrebbero far parte della componente programmatica/operativa:

1. La definizione dei Comparti nelle aree di trasformazione urbanistica;
2. La definizione degli indici territoriali di riferimento da attribuire ai comparti;
3. La definizione delle superfici compensative in termini di quantità ed uso;
4. Le modalità compensative (nel solo caso di realizzazione di attrezzature e servizi pubblici);
5. Le modalità premiali (es. eventuali quote incentivanti aggiuntive alla capacità media di utilizzazione dei suoli, per Ers, bioarchitettura, realizzazione attrezzature, atterraggio quote edificatorie).

#### Riferimenti bibliografici

- Bruzzo A., *La solidarietà intercomunale e la perequazione territoriale: breve analisi ed esperienze italiane*, intervento al Convegno su: "Strumenti per la cooperazione intercomunale: la perequazione territoriale" organizzato dalla Provincia di Padova Monselice, 27 giugno, 2007.
- Bruzzo A., Zimmer E.K., *La perequazione territoriale. Un contributo alla formalizzazione del connesso modello, con riferimento agli Accordi territoriali definiti in provincia di Bologna*, Bologna, CLUEB, 2006.
- Bruzzo A., Fallaci R., *La perequazione territoriale in Emilia-Romagna. Esperienze, problemi e prospettive*. Materiali di discussione ERVET, Bologna, ottobre 2005
- Casella L., "La perequazione urbanistica: nuovi scenari della pianificazione territoriale italiana", in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, n. 2, aprile - giugno 2009.
- Forte F., *Struttura e forma del piano urbanistico comunale perequativo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2005
- Forte F., *La perequazione nel Regolamento 5/2011*, www.fforteprof.net, 2011
- Urbani P., *La costruzione della città pubblica: modelli perequativi, diritti di proprietà e principio di legalità*, in www.giustamm.it.
- Urbani P., "La perequazione tra ipotesi di riforma nazionale e leggi regionali", in *Edilizia e Territorio. Commenti e norme*, n. 30/2008.
- Varone F., "La Perequazione Urbanistica", in "IS>news", periodico dell'ordine degli ingegneri della Provincia di Salerno, anno 2, numero 2, Napoli, Aprile/Giugno 2008
- Varone F., "L'attuazione del piano", in P.G. Caputi (a cura di), *Insegnare l'urbanistica*, Fiorentino editore, Napoli, 2000
- Varone F., "La perequazione quale strumento per la realizzazione dello sviluppo sostenibile della città: scenari di riferimento", in E. Piroddi, E. Scandurra, L. De Bonis, *I futuri della città, mutamenti, nuovi soggetti e progetti*, Francoangeli, Milano, 2000

## Le dotazioni di spazi pubblici ed attrezzature

Antonia Arena, Antonio Nigro,

Marco Lauro

A dieci anni dall'entrata in vigore, in Campania, della Legge regionale n. 16 del 2004 "Norme per il governo del territorio", appare necessaria e non procrastinabile una riflessione sugli effetti che ha prodotto e sugli aspetti irrisolti, al fine di contribuire alla formulazione di un testo aggiornato che tenga conto delle esigenze, attuali e future, del territorio e di chi lo vive. Il contributo si propone di indagare il tema della dotazione minima indispensabile di spazi ed attrezzature pubblici, analizzato in relazione all'attuale quadro normativo, evidenziando i problemi emersi nell'applicazione delle previsioni attualmente vigenti, ridefinendolo in relazione a sopravvenute esigenze culturali e sociali, al fine di proporre i contenuti ritenuti imprescindibili della nuova Legge.

#### Attuale quadro normativo

La dotazione minima di aree destinate a attrezzature e spazi pubblici, a livello statale, è regolata dal Decreto interministeriale 1444 del 1968 che, ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 765 del 1967, fissa il rapporto minimo tra gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi e gli spazi destinati agli insediamenti residenziali (art. 3 e 4) e produttivi (art. 5) che deve essere garantito nell'ambito della pianificazione comunale. Il Dm 1444/68 nasceva per rispondere alla forte carenza di spazi, attrezzature e servizi pubblici conseguente ai fenomeni di urbanizzazione che avevano caratterizzato il Paese a partire dagli anni Cinquanta. (Moccia, 2012)

La Legge n. 765/67 avrebbe dovuto costituire un provvedimento transitorio nelle more della stesura di una nuova normativa urbanistica che sostituisse la Legge Fondamentale del 1942<sup>1</sup> (Urbani, Civitarese Matteucci, 2010); quest'ultima, infatti, per quanto innovativa rispetto al tempo in cui era stata varata, necessitava di aggiornamenti in grado di rispondere alle esigenze sopravvenute in seguito al boom economico e alla crescita urbanistica italiana. Nonostante i buoni propositi, i diversi tentativi posti in essere nel corso del tempo si sono

configurati come modifiche parziali del testo della Legge n. 1150/42 senza mai approdare a un concreto risultato, a una nuova ed aggiornata Legge urbanistica. L'ultimo tentativo, in termini temporali, è la proposta di legge "Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana" presentata a luglio 2014 dal Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti e attualmente in discussione alla Camera, che se varata costituirebbe il nuovo quadro di riferimento normativo per la legislazione regionale in materia urbanistica.

In Campania, la vigente Legge regionale n. 16/2004 all'articolo 31 disciplina gli "Standard urbanistici" prevedendo che gli atti di pianificazione urbanistica siano adottati nel rispetto delle dotazioni fissate dalla normativa nazionale vigente e che, con regolamento regionale, possano essere definiti minimi inderogabili più ampi rispetto alle previsioni statali. Tuttavia va registrato che il Regolamento n. 5 del 2011 tralascia di definire tali quantità minime tassative, richiamando gli standard urbanistici unicamente quali contenuti della componente programmatica del Piano Operativo Comunale (art. 9, comma 6, lettera d)). Inoltre, in virtù del principio<sup>2</sup> secondo il quale le norme sopravvenute possono implicitamente modificare le leggi precedenti, è giusto ritenere che non sia più vigente la previsione della Legge regionale n. 14 del 1982, che estendeva a 20 mq ad abitante il minimo inderogabile di spazi e attrezzature pubblici da prevedere nei Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti ed in quelli con tasso medio di incremento demografico nell'ultimo decennio superiore al 5%. Tale norma, seppur limitatamente a casi specifici e da un punto di vista meramente quantitativo, costituiva un limite preciso per la determinazione di spazi e attrezzature pubbliche maggiore rispetto alla previsione nazionale.

In questa sede è necessario rilevare la disposizione dell'articolo 2-bis del Dpr 380/2001, introdotto dall'articolo 30, comma 1, lettera oa) della legge n. 98/2013 (cosiddetto Decreto del fare), che stabilisce la possibilità per le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano di derogare le disposizioni del Dm 1444/68 nonché di "dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto

complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali". L'introduzione di tale articolo appare sollecitata dalla prassi urbanistica di numerose Regioni che, nel corso degli ultimi anni, ha ridefinito ruoli e funzione dei cosiddetti standard urbanistici per trovare soluzioni efficienti alla domanda di spazi ed attrezzature pubblici nuovi e differenti da quelli concepiti dal Dm 1444/68.

In ragione del quadro normativo di riferimento esposto è evidente come sul tema, la legislazione campana risulti alquanto priva di organicità, occorrendo, pertanto, che il nuovo testo di legge definisca, in modo esplicito e inequivocabile, quantità e caratteristiche degli spazi e delle attrezzature pubblici con effettiva aderenza alle esigenze attuali.

### **Gli aspetti irrisolti emersi nell'applicazione**

L'applicazione delle disposizioni normative relative alla realizzazione di aree destinate a standard ha denotato, storicamente, diverse criticità, sintetizzabili in tre aspetti: mancata realizzazione delle previsioni, difficile gestione delle opere e degli spazi pubblici, destinazione monofunzionale degli stessi.

La prima problematica è strettamente correlata con la scarsa capacità dei Comuni a realizzare effettivamente quanto previsto dagli strumenti urbanistici. Tradizionalmente i Piani Regolatori Generali (Prg), redatti dal secondo dopoguerra fino alla soglia degli anni Duemila, si caratterizzano per una cospicua previsione di spazi e attrezzature pubblici, quasi mai realizzate completamente. I Comuni, infatti, da un lato erano costretti a prevedere, nei piani urbanistici ingenti quantità di standard, dall'altro non disponevano delle risorse finanziarie per far fronte ad obblighi di legge oggettivamente impegnativi.

Questa problematica si incrocia con l'annosa questione del regime dei suoli che, in mancanza di un organico provvedimento normativo, è regolata da una serie di norme succedutesi dal 1942 ad oggi, di cui si tratteggia brevemente l'evoluzione.

Secondo la Legge 1150/42, con l'approvazione del Prg, il Comune può apporre vincoli preordinati all'esproprio su tutte le aree destinate a spazi ed attrezzature pubblici. La formulazione originaria della Legge 1150 prevedeva che tali vincoli avessero durata illimitata; tuttavia diverse sentenze della Corte Costituzionale, a partire dalla n. 55 del 1968, ne dichiararono

l'incostituzionalità. Le conseguenti innovazioni legislative fissarono in cinque anni la durata dei vincoli preordinati all'esproprio e stabilirono l'onerosità del reitero degli stessi vincoli. Il continuo ricorso all'istituto dell'esproprio per pubblica utilità aveva determinato l'adozione di numerosi provvedimenti normativi tesi a ridurre il quantum dell'indennizzo espropriativo. Tali tentativi sono falliti anche in conseguenza delle dichiarazioni di incostituzionalità della Consulta, che hanno reso sempre più oneroso il procedimento espropriativo e di conseguenza le amministrazioni comunali vi hanno fatto ricorso sempre meno, trovando così maggiori difficoltà nella realizzazione di spazi ed attrezzature pubblici (Salzano, 2007).

Queste difficoltà, hanno ispirato innovazioni legislative di livello nazionale; la Legge regionale 16/2004, ha introdotto la riforma della pianificazione comunale, incoraggiata dall'attribuzione alle Regioni della potestà legislativa concorrente in materia di Governo del Territorio. Tale riforma ha, fra i suoi obiettivi, quello di superare le criticità connesse alla decadenza dei vincoli preordinati all'esproprio. In questa ottica, è stata pensata la bipartizione del piano in strutturale e operativo, quest'ultima, per forma e contenuti, funzionale ad evitare la decadenza dei suddetti vincoli. Il piano operativo, infatti, è valido a tempo determinato, con una durata massima di 5 anni, che corrisponde al termine di decadenza dei vincoli preordinati all'esproprio, ed inoltre contiene previsioni relative unicamente alle trasformazioni realizzabili sulla base delle risorse disponibili. Ciò dovrebbe impedire che, come accadeva in passato, si appongano vincoli su vaste aree del territorio comunale la cui trasformazione è comunque soggetta alla disponibilità delle risorse economico-finanziarie e, di conseguenza, difficilmente realizzabile (Dal Piaz, Aprea, 2010).

Le problematiche appena esposte riguardano il tema della realizzazione di attrezzature e spazi pubblici; tuttavia, anche nel caso in cui questi vengano realizzati, è possibile riscontrare ulteriori criticità legate alla gestione ed alla mono-funzionalità degli stessi.

In alcuni casi, infatti, le amministrazioni locali realizzano opere o strutture di difficile gestione, antieconomiche, per le quali non è stata prevista un'adeguata programmazione delle risorse finanziarie. Un tale approccio ha come frequente conseguenza la dismissione

prematura o l'abbandono di tali strutture. Infine, una critica mossa alle strutture pubbliche realizzate è la mono-funzionalità che le caratterizza. In molti casi, anche per l'impostazione del quadro normativo, le attrezzature pubbliche sono pensate per soddisfare esigenze specifiche, imponendo un uso limitato ed ostacolando uno pluri-funzionale, che consenta maggiore integrazione con il contesto urbano e fruizione da parte di diverse categorie di utenti.

### **Le nuove esigenze da soddisfare**

Il tema della dotazione di spazi ed attrezzature pubblici si è affacciato sulla scena urbanistica allorché problemi di congestione, insalubrità, degrado fisico e sociale hanno iniziato a caratterizzare la maggior parte delle città italiane; la soluzione individuata è consistita nel prevedere, all'interno dei Prg, quantità di spazi che garantissero l'istruzione, la socializzazione, la cura del corpo e dello spirito e la fornitura di servizi pubblici e, nel contempo, un adeguato strumento di controllo della densità. Tale soluzione, esplicitata nelle categorie del Dm 1444/68, si è rivelata, per le cause sopra esposte, inefficace ed inefficiente; inoltre un profondo cambiamento delle esigenze della popolazione ha influenzato la prassi edilizia prima ancora che urbanistica, comportando un lento e progressivo aggiornamento, da una parte delle teorie, dall'altra delle Leggi che regolassero le pratiche in corso di sviluppo. Le principali esigenze sopravvenute sul tema della dotazione di spazi ed attrezzature pubblici possono essere ricondotte a tre dimensioni: richiesta di qualità, necessità di spazi e attrezzature multifunzionali, presenza di opere private che svolgono funzioni pubbliche. La mera previsione quantitativa e di localizzazione di spazi ed attrezzature pubblici si è rivelata inefficiente a soddisfare sopravvenute esigenze della popolazione di spazi di qualità e multifunzionali, dovute tra l'altro al cambiamento della struttura demografica. I Prg della seconda generazione (Campos Venuti, Oliva, 1993) hanno disegnato zone prevalentemente monofunzionali: aree destinate a standard concentrate ai margini delle zone urbanizzate che poco si integrano con il contesto e per niente generano il cosiddetto "effetto città". La terza generazione dell'urbanistica (Campos Venuti, 1994) si è dovuta confrontare con il tema della qualità ambientale e infrastrutturale per la progettazione delle aree di

smesse, inaugurando la stagione della cultura della trasformazione urbanistica; i modelli a cui ispirarsi sono quelli in cui funzioni residenziali, terziarie e quaternarie si integrano in spazi pubblici che definiscono la forma dei luoghi. Nel corso delle due generazioni dell'urbanistica il ruolo dell'iniziativa privata si è rafforzato così come hanno acquisito un forte rilievo il terzo settore, le organizzazioni non governative e quelle che, senza scopo di lucro, si occupano di produrre e gestire servizi e beni pubblici (Moccia, 2012). Da un lato, le inefficienti amministrazioni, in perenne deficit economico, hanno sempre più lasciato la realizzazione di spazi ed attrezzature di uso e fruizione pubblica ai privati, dall'altro questi ultimi hanno investito nella realizzazione di attrezzature che, pur non potendo essere computate nel calcolo degli standard urbanistici, offrono servizi per l'interesse ed il bene pubblico. Inoltre la localizzazione di servizi di pubblica utilità in promiscuità con altre funzioni e non in sede propria, determina, in relazione al principio che regola il diritto di proprietà fondiaria, un problema nella quantificazione, ai fini del soddisfacimento del minimo normativo, dei servizi pubblici esistenti sul territorio. La forma di partenariato tra pubblico e privato, a cui si è fatto ricorso prevalentemente durante la stagione urbanistica degli anni Novanta, è la convenzione mediante la quale il privato si impegna a realizzare, oltre alle opere di urbanizzazione primaria, la quota di standard previsti per il nuovo insediamento in cambio dello scomputo degli oneri di urbanizzazione. In alcuni casi, ricorrendo all'istituto della concessione, al privato era riconosciuto il diritto alla gestione delle opere pubbliche realizzate, per un periodo di tempo congruo a ripagare la parte delle spese sostenute eccedente gli oneri scomputati. La possibilità di computare, nell'ambito della definizione della dotazione disponibile, gli spazi ed attrezzature ad uso pubblico gestiti da soggetti privati, trova legittimità normativa nelle previsioni del D.P.R. 163/2006 nonché dell'art. 37 della Lr 16/2004; viceversa, controverso resta il caso di servizi e attrezzature privati che assolvono funzioni pubbliche.

Altre questioni sorgono in merito al tema della dotazione di attrezzature e spazi pubblici conseguentemente all'affermazione di due innovazioni nel campo della pianificazione urbanistica: la bipartizione del piano in strutturale ed operativo e l'attuazione della città

metropolitana, delle unioni e fusioni di comuni. La prima comporta la necessità di definire la valenza normativa delle componenti al fine di specificare modi e tempi per il dimensionamento di spazi ed attrezzature pubblici; la seconda di stabilire il livello cui spetta la competenza di individuare, localizzare e dimensionare le attrezzature di scala sovralocale.

### **I contenuti imprescindibili per una nuova Legge urbanistica**

In ragione delle questioni descritte, il nuovo testo normativo in tema di dotazioni di attrezzature e spazi pubblici dovrebbe prevedere disposizioni che apportino innovazioni: in riferimento alla scala metropolitana e a quella comunale; per quanto concerne il dimensionamento, in particolare definendo le modalità di realizzazione del fabbisogno pregresso; in tema di qualità e multifunzionalità e, infine, in relazione alle modalità di attuazione delle previsioni.

Per quanto concerne la pianificazione di livello metropolitano, al piano operativo spetta il compito di definire tipologia e localizzazione di servizi ed attrezzature pubblici di livello sovramunicipale, in accordo con la pianificazione comunale che, nella componente strutturale, ne recepisce le previsioni. La definizione dettagliata dei tipi di attrezzature afferenti le diverse scale territoriali potrà essere oggetto del regolamento di attuazione della Legge.

Con riferimento agli aspetti del dimensionamento, per quanto concerne il fabbisogno pregresso, questo è calcolato nel piano strutturale comunale relativamente alle parti di città storica e consolidata. Il soddisfacimento del pregresso, laddove non risolvibile nella sola componente inerente le parti di territorio caratterizzate da un'urbanizzazione consolidata, è parzialmente demandato ai piani operativi comunali che, in tal caso, dovranno farsi carico di una parte del fabbisogno pregresso mediante la maggiorazione della quota minima di standard necessaria per i nuovi insediamenti ivi previsti. Inoltre, i piani operativi comunali devono comunque prevedere la completa dotazione di spazi ed attrezzature pubblici atta a soddisfare il fabbisogno della porzione di territorio costituente la relativa area di intervento.

Il nuovo testo normativo dovrà prevedere che, al fine del calcolo del fabbisogno pregresso di dotazioni di spazi ed attrezzature pubblici, devono essere calcolati i metri quadri di superfi-

cie lorda di pavimento realmente destinati a servizi di interesse pubblico, ivi includendo le opere realizzate in promiscuità con altre funzioni, e quelle realizzate in strutture multilivello. Altresì devono essere presi in considerazione anche i quantitativi di superficie lorda di pavimento destinata a servizi di uso e funzione pubblica realizzati nell'ambito di edifici multilivello di proprietà anche prevalentemente privata, al fine di definire un quadro preciso e reale delle dotazioni di uso e servizio pubblico. Per evitare gli errori di sovradimensionamento e per rispondere alle esigenze affermatesi negli ultimi decenni in tema di governo del territorio e pianificazione urbanistica, il fabbisogno di spazi ed attrezzature pubblici deve essere commisurato alle reali esigenze delle popolazioni servite. Ferma restando la classificazione del Dm 1444/1968, i metri quadri da destinare alle diverse categorie devono essere definiti in funzione degli abitanti insediati, della composizione della popolazione ed in relazione alle caratteristiche socio-economiche, sia per quanto concerne il fabbisogno progressivo, che per i nuovi insediamenti.

Il testo normativo dovrà, altresì, prevedere che la realizzazione di spazi ed attrezzature pubblici può avvenire anche all'interno di strutture multifunzionali con utilizzo differenziato su base temporale. Lo stesso immobile - e quindi lo stesso investimento - potrà pertanto soddisfare molteplici bisogni garantendo l'efficienza di funzionamento richiesta dalle contemporanee limitate disponibilità finanziarie pubbliche.

Alla luce delle nuove esigenze, anche normative<sup>3</sup>, per assicurare la qualità prestazionale degli edifici pubblici esistenti, i piani strutturali comunali devono prevedere interventi diretti al miglioramento dell'efficienza energetica, all'adeguamento alle normative antisismiche e all'incremento delle prestazioni bioclimatiche. Ciò anche al fine di garantire un'adeguata capacità didattico-divulgativa dell'azione della Pubblica Amministrazione che deve costituire esempio virtuoso per la cittadinanza. (Sgobbo, 2012)

Il regolamento di attuazione della Legge dovrà definire i parametri atti a garantire la qualità di spazi, servizi e attrezzature pubblici in relazione all'utenza, all'accessibilità, alla sostenibilità ambientale. Al fine di definire il reale bacino di utenza degli interventi da realizzare, è necessario che siano analizzate la struttura demografica e la sua possibile evo-

luzione; in merito all'accessibilità bisognerà fare riferimento ad indicatori di prossimità, misurabili in tempi di percorrenza e distanze lineari effettive; infine, per garantire la sostenibilità ambientale occorrerà incrementare l'efficienza energetica degli edifici, la permeabilità dei suoli e la presenza ed accessibilità delle aree destinate a verde.

Infine per quanto concerne le modalità di attuazione delle previsioni, la realizzazione di spazi, servizi ed attrezzature pubblici deve avvenire mediante intervento diretto delle pubbliche amministrazioni, nonché mediante gli istituti del partenariato, della convenzione, della compensazione e della perequazione. Ogni piano operativo comunale dovrà, quindi, indicare la quantità di spazi, opere ed attrezzature pubblici realizzate dall'amministrazione mediante intervento diretto, in ragione della fattibilità economica e finanziaria degli interventi e quella da realizzare mediante forme di accordo con i privati; in tale caso nel piano operativo comunale devono essere definite le funzioni e le tipologie dei servizi da realizzare.

1. È infatti nota come Legge Ponte
2. R.D. n. 262 del 16 marzo 1942, articolo 15.
3. Costituiscono un particolare riferimento il D.Lgs. 192/2005 di attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia, il D. Lgs. 115/2008 di attuazione della direttiva 2006/32/CE relativa all'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici, il D.P.R. 59/2009 Regolamento concernente attuazione della direttiva 2002/91/CE sul rendimento energetico in edilizia, il D. Lgs. 28/2011 di attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

#### Riferimenti bibliografici

- Campos Venuti G., Oliva F. (a cura di) (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia, 1942-1992*, Edizioni Laterza, Roma-Bari, (pag. 5-39)
- Campos Venuti G. (1994), *La terza generazione dell'urbanistica*, Franco Angeli, Milano, (pag. 35-49)
- Dal Piaz A., Aprea I. (2010), *I tempi della pianificazione urbanistico-territoriale*, Loffredo Editore, Napoli, (pag. 43-50)
- Moccia F.D. (2012), *Urbanistica. Interpretazioni e processi di cambiamento*, CLEAN, Napoli, (pag. 325-340)
- Salzano E. (2007), *Fondamenti di Urbanistica*, Edizioni Laterza, Roma-Bari, (pag. 135-147)
- Sgobbo A. (2012), "Riciclo, compostaggio e orti urbani", in Moccia F.D. *Urbanistica. Interpretazioni e processi di cambiamento*, CLEAN, Napoli, (pag. 221-229)
- Urbani P., Civitarese Matteucci S. (2010), *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, IV ed., Giappichelli Editore, Torino, (pag. 39-58)

## Governo del territorio e consumo di suolo

Emanuela Coppola, Michele Grimaldi

A livello nazionale, i dati elaborati dall'Ispra mostrano come siano stati consumati per oltre 50 anni circa 8 metri quadri al secondo di suolo. Suolo irrimediabilmente perso per fare posto a nuove case, strade e capannoni. Le indagini storiche denotano inoltre che si tratta di un processo che dal 1956 non conosce battute d'arresto. In Lombardia, la quantità di suolo consumato è piuttosto rilevante, dal 1955 al 2007 sono stati urbanizzati circa 250.000 ettari (CRCS, 2012).

L'Unione Europea, con la *Resource Efficiency Roadmap* [COM(2011) 571], ha avviato iniziative per azzerare il consumo del suolo entro il 2050. Tale obiettivo stato definito già con la Strategia tematica per la protezione del suolo del 2006, che ha sottolineato la necessità di porre in essere buone pratiche per ridurre gli effetti negativi del consumo di suolo, in primis l'impermeabilizzazione. Le *Sealing Guidelines*, che la Commissione Europea ha redatto nel 2012, ha proposto orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo. Obiettivo rafforzato recentemente dal Parlamento Europeo con l'approvazione del Settimo Programma di Azione Ambientale.

Nel raggiungimento di questo obiettivo gioca un ruolo centrale la pianificazione territoriale ed urbanistica.

In Italia, le leggi regionali di ultima generazione in materia di governo del territorio condividono, con maggior fermezza, il principio del contenimento del consumo di suolo (Arcidiacono, 2009).

La pianificazione di area vasta, attraverso i piani territoriali di coordinamento provinciale, che rappresentano la sede idonea per il controllo del consumo di suolo<sup>1</sup>, si è unanimemente orientata in direzione del contenimento dell'espansione urbana.

A fronte del principio di minimizzazione del consumo di suolo, contenuto all'interno delle diverse leggi regionali, e di differenti modalità di controllo dello stesso, messe in campo nelle numerose esperienze di pianificazione provinciale non si registra un'efficacia della pianificazione urbanistica al contrasto di detto fenomeno.

Tale mancanza fa emergere la necessità di definire, all'interno delle leggi in materia di governo del territorio non solo principi circa la minimizzazione del consumo di suolo, ma norme, eventualmente accompagnate da regolamenti, in grado di consentire agli strumenti urbanistici comunali di praticare concretamente il non consumo di suolo.

Il tema del consumo di suolo è stato oggetto di un recente dibattito in merito alle normative di regolazione degli usi del suolo. Infatti, in quest'ultimo periodo, si è riaperto alla Camera dei Deputati l'iter per un ddl sulla limitazione del consumo di suolo. L'ultimo provvedimento in materia è stato quello dell'ex ministro alle Politiche Agricole, Mario Catania.

L'Istituto nazionale di urbanistica promuove una definizione più univoca e condivisa di consumo di suolo, inteso quale processo di nuova urbanizzazione di suoli liberi, agricoli o naturali e non legato al solo concetto di permeabilità/impermeabilità rischia di essere troppo specialistico e di difficile applicazione. L'Inu tra le altre cose propone:

- La messa a punto di strumenti che stimolino concretamente le pratiche di rigenerazione urbana, dando la possibilità attraverso il testo nazionale di mettere a punto a livello locale misure di incentivazione di tipo fiscale e contributiva.
- La predisposizione di un Catasto degli usi e della qualità del suolo, atto a quantificare e localizzare, oltre alle superfici agricole o comunque con suolo naturale, anche quelle che sono passibili di miglior utilizzo o riuso, in quanto sottoutilizzate o dismesse, tra le aree comunque urbanizzate. La realizzazione di questo catasto secondo criteri omogenei sul territorio nazionale renderebbe disponibile una base dati costantemente aggiornata a disposizione delle regioni e del governo, fondamentale per il monitoraggio d'efficace della legge, che altrimenti rischia di essere una dichiarazione di principi senza apprezzabili effetti pratici.
- La modifica decisa della disciplina della moratoria: essa dovrebbe essere valida quanto meno fino alle disposizioni regionali, che di fatto inaugurano il corso della nuova disciplina, e non ha senso stabilire come limiti in prima battuta l'approvazione del decreto sul consumo di suolo (che per essere efficace deve comunque attendere le misure regionali) e in secon-

da battuta l'arco temporale di tre anni. Va prevista inoltre un'esclusione dalla moratoria delle sole opere pubbliche già programmate.

- L'eliminazione della disposizione che stabilisce che, trascorsi i tre anni dall'approvazione della legge, sia ammesso il consumo di una quantità di suolo pari al cinquanta per cento di quello già consumato nei cinque anni precedenti. In tal modo, infatti, si tornerebbe ad ammettere senza alcuna regolazione nuovi consumi di suolo ma soprattutto si andrebbero a premiare i comuni meno virtuosi.
- L'eliminazione della parte della legge che disciplina caratteri e modi del recupero degli insediamenti rurali dismessi. Si tratta di disposizioni che dovrebbero essere inserite in una norma dedicata al recupero dell'edilizia rurale e che sarebbero troppo puntuali, forse, anche per un testo di legge regionale. Il livello di dettaglio stride inoltre con la genericità con cui vengono invece definiti e disciplinati gli interventi di rigenerazione urbana.

### **La proposta per rendere efficace il contrasto al consumo di suolo**

La finalità della nuova legge urbanistica regionale dovrebbe essere quella di concretizzare sul territorio della Campania il traguardo previsto dalla Commissione europea e non semplicemente enunciarlo.

Si propone di introdurre nell'impianto normativo l'obiettivo prioritario del riuso e della rigenerazione urbana, ed un meccanismo che consenta di perseguirlo attraverso premialità indirizzate esclusivamente all'incentivazione di tali processi, da attuarsi considerando i *green field* come generatori di crediti edilizi da spendere all'interno dei *brown field*.

In un'ottica di rigenerazione urbana non si può prescindere da un censimento di quelle che sono le risorse inutilizzate a livello locale, che spesso rappresentano un numero particolarmente elevato di edifici vuoti o siti dismessi.

In tal senso, le trasformazioni urbanistiche dovranno essere:

- regolate e valutate sulla base del grado di funzioni ecosistemiche svolte dal suolo;
- dimensionate a partire dal riconoscimento di fabbisogni insediativi realisticamente stimati sulla base della domanda solvibile.

Per far ciò occorre che la normativa renda

esplicita la necessità di rafforzare i quadri conoscitivi a supporto della redazione dei piani urbanistici comunali, attraverso:

- la definizione di un opportuno glossario che favorisca una univoca definizione del consumo di suolo e delle strategie di rigenerazione;
- la definizione di idonee modalità di misurazione, in modo da supportare concretamente le procedure di valutazione ambientale strategica;
- la definizione di efficaci modalità di stima della domanda solvibile.

È necessario inoltre che la normativa introduca idonei meccanismi di controllo e di monitoraggio delle trasformazioni urbanistiche previste. Per quanto riguarda i meccanismi di controllo si propone di proporzionare il carico insediativo in funzione di soglie di densità territoriale, atte a favorire la compattazione della superficie urbanizzata. Il valore soglia di 250 ab/ha definisce una buona densità territoriale di riferimento (Dodi, 1946). Tale valore corrisponde alla dimensione del Plan Cerdà per Barcellona, matrice moderna del modello di città compatta (Reale, 2011). Adottare un valore soglia dello stesso ordine di grandezza produrrebbe una netta separazione tra città e annullare lo *sprawl*.

Un ulteriore strumento di controllo è espresso dalla necessità di intervenire sulla limitazione delle trasformazioni in zona agricola, attraverso l'istituzione di un idoneo lotto minimo funzione dei reali bisogni dell'azienda agricola.

Invece con riferimento alla necessità di rafforzare e rendere efficace il monitoraggio delle previsioni dello strumento urbanistico, occorre introdurre il rimando ad apposite modalità di valutazione della reale capacità del piano di limitare l'impermeabilizzazione e favorire la compattazione e la densificazione del tessuto insediativo. Tale modalità, supportate da opportuni indicatori, consentirebbe di misurare gli effetti che l'attuazione del piano progressivamente genera, consentendo al decisore di intervenire per apporre opportuni correttivi.

Più in generale la nuova legge potrebbe prevedere l'istituzione di un apposito osservatorio sulle trasformazioni urbanistiche con il compito di monitorare l'attuazione della pianificazione urbanistica e di conseguenza l'evoluzione del fenomeno del consumo di suolo. Tale attività di fatto rimanda alla necessità di definire un opportuno protocollo per

la costruzione dei tematismi necessari, al fine di alimentare una opportuna infrastruttura di dati che andrà a popolare una sezione del geoportale regionale.

La nuova legge dovrebbe, inoltre, suggerire misure di mitigazione tese a mantenere alcune delle funzioni del suolo e ridurre gli effetti negativi diretti o indiretti significativi sull'ambiente come l'impiego di opportuni materiali permeabili, il sostegno all' "infrastruttura verde" e un ricorso maggiore a sistemi naturali di raccolta delle acque.

Infine occorre che per le trasformazioni irrinunciabili e di carattere strategico, la nuova normativa imponga la compensazione ecologica preventiva ovvero il ricorso ad interventi preventivi destinati al recupero delle funzioni ecologiche svolte dai suoli persi generando risorse alternative in proporzione a quelle consumate.

Gli elementi della proposta di fatto vanno ad interessare i diversi aspetti e contenuti dell'intero processo di pianificazione che una legge di governo del territorio deve normare, sostanzialmente la tesi circa la necessità di una legge che non si limiti ad enunciare il principio di minimizzazione del consumo di suolo ma che favorisca la sua attuazione.

1. L'Istituto nazionale di urbanistica (Inu), Sezione Campania, ha effettuato nel 2008 la ricerca dal titolo "Linee guida per la determinazione di carichi insediativi ammissibili nella pianificazione territoriale di coordinamento provinciale", su incarico della Provincia di Napoli, coordinatore Prof. Roberto Gerundo.

#### Riferimenti bibliografici

- Arcidiacono A. (2009), *Consumo di suolo e governo del territorio*, in "Osservatorio Nazionale sui consumi di suolo", Primo rapporto, Maggioli Milano.
- CRCS (2012), *Centro di ricerca sui consumi di suolo - Rapporto 2010*, Inu Edizioni Roma.
- Dodi L. (1946), *Elementi di urbanistica*, Tamburini Milano
- EEA (2006). *Urban sprawl in Europe. The ignored challenge*. Report no 10.
- European Commission (2012), *Sealing Guidelines*, Bruxelles, 15.5.2012
- INU-Commissione Ambiente (2015), *Note generali e proposte di emendamenti al DdL C. 2039 "Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato"*
- Reale L. (2011), *Densità città residenza: Tecniche di densificazione e strategie anti-sprawl*, Gangemi Editore

## Il SIT e la Carta Unica del Territorio<sup>1</sup> 2.0

Emilio Bosco

In Regione Campania, contemporaneamente alla diffusione della banda larga per l'intero territorio, si è registrato, negli ultimi anni, da parte degli uffici regionali preposti, l'implementazione di molteplici progettualità (a mero titolo d'esempio: Pr5SIT) tese alla realizzazione di un'Infrastruttura di Dati Territoriali Regionale<sup>2</sup> di supporto ai Settori Regionali ed anche agli Enti Locali Campani (Province e Comuni) per l'elaborazione degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica.

Infatti, oggi, è disponibile, per tutti gli Enti locali della Campania, un rilevante patrimonio informativo di dati territoriali (Cartografia Tecnica Numerica Regionale -CTNR- alla scala 1:5.000 anno 1998 e successivo aggiornamento al 2004; Ortofoto digitale a colori alla scala 1:5.000 -anno 2004/2005- Ortofoto digitali a colori Agea anno 2008 e 2011, Database Topografico 5K, ecc.) da riutilizzare nell'ambito dell'elaborazione/formazione dei piani urbanistici comunali, favorendo, di fatto, anche delle notevoli economie.

Nel contempo, a dieci anni dalla promulgazione delle Lr 16/2004, è possibile constatare come non siano state ancora poste in essere quelle politiche "regole tecniche" necessarie alla condivisione e all'interscambio dei dati territoriali prodotti, mediante l'ausilio delle tecnologie dell'innovazione e telecomunicazioni -TIC-, dalle Province e dai Comuni Campani, durante la redazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, al fine di concorrere, congiuntamente, anche alla costruzione della "Carta Unica del Territorio".

Inoltre, la mancanza di "policy" appropriate, finalizzate ad armonizzare gli strati informativi territoriali -layers- correlati agli strumenti urbanistici "digitali" implementati e prodotti dagli Enti Locali, mediante l'utilizzo di software specialistici GIS -Geographic Information System-, potrebbe comportare un costo burocratico in capo alle Province, in termini di tempi e di risorse economiche, necessarie per procedere alle verifiche del caso, così come disciplinato al comma 2 art. 9<sup>3</sup> della Legge Regionale n. 13/2008 "Piano Territoriale Regionale" ed inibendo il riutilizzo degli stessi da parte dei cittadini e delle imprese.

In effetti, la mancanza di una "conoscenza appropriata" nel campo dell'Informazione Territoriale e di "regole comuni" nella produzione, in formato numerico, dei dati territoriali implementati nella pianificazione territoriale è una problematica sentita a livello europeo, nazionale e locale, al punto tale che, in passato, è stato realizzato un progetto specifico, denominato "Plan4all", in linea con la Direttiva INSPIRE, finalizzato all'armonizzazione, all'interoperabilità e allo scambio dei dati geospaziali.

#### Attuale quadro normativo

Dal punto di vista legislativo già il Codice dell'Amministrazione Digitale (cd. CAD) -D.Lvo 82/2005 e ss.mm.ii.- individuava i dati territoriali<sup>4</sup> (geospaziali) come elemento prioritario tra quelli contenuti dalle banche dati della Pubblica Amministrazione, Centrale e Locale, al punto da stabilire, al comma 3 dell'art. 59, le modalità di visibilità (accesso) ed il reperimento degli stessi attraverso il Repertorio Nazionale dei Dati Territoriali<sup>5</sup>.

In seguito, il recepimento da parte dello Stato Italiano, della Direttiva 2007/2/CE che istituisce un'Infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità Europea (INSPIRE), attraverso il decreto legislativo 27 gennaio 2010 n. 32 (Pubblicato in G.U. - S.O. n. 47/L- S.G. n. 56 del 9/2/2010) ha stabilito, tra l'altro, come lo strato informativo territoriale correlato agli strumenti di pianificazione territoriale trovi collocazione nella categoria tematica "Utilizzo del territorio" ("Land Use").

Le modifiche apportate all'art. 52 del CAD, hanno introdotto concetti innovativi in termini di *Open Data* (Dati Aperti) e riutilizzo dei dati pubblici, conferendo all'Agenzia per l'Italia Digitale -AgID- il compito di promuovere le politiche nazionali per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico e di indirizzare le amministrazioni verso un processo di produzione e, soprattutto, il rilascio dei dati pubblici standardizzato e interoperabile su scala nazionale.

Inoltre, con il cd Decreto Sviluppo - approvato con DL 13 maggio 2011, n. 70 coordinato con la legge di conversione 12 luglio 2011, n. 106, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 160 del 12/07/2011 - veniva sancito l'accesso, attraverso il canale telematico, alle informazioni che disciplinano il governo del territorio (cartografiche, catastali, vincoli, urbanistiche, ecc.) ai cittadini ed alle imprese.

In conclusione, con il Dlgs 33/2013 Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni (Cd Decreto Trasparenza), è stato ancor di più sottolineata l'obbligatorietà di pubblicare, da parte delle Amministrazioni Pubbliche, anche gli atti (deliberazioni, elaborati cartografici, dati, ecc.) che regolano il governo del territorio prevedendo una sezione specifica, nell'ambito dei siti internet istituzionali, denominata « Pianificazione e governo del territorio<sup>6</sup>».

### Criticità procedurali e/o applicative

In merito alle problematicità, bisogna procedere, preliminarmente, ad un opportuno distinguo:

- la normativa regionale, a tutt'oggi, non stabilisce l'obbligo per gli Enti Locali di informatizzare i Puc o altri strumenti urbanistici in ambiente GIS, né la richiesta di fornitura, in formato digitale, dei dati territoriali;
- le difficoltà riscontrate da parte dei professionisti esterni (architetti, pianificatori, ingegneri, geologi, agronomi o dottori forestali, ecc.) o degli uffici di piano comunale sulla possibilità, nell'ambito campano, dell'utilizzo di ulteriori dati territoriali oltre le basi dati (aerofotogrammetrie, ortofoto digitali, DBT 5K, ecc.) già rese disponibili dagli uffici regionali preposti.

Di fatto, il primo punto viene ancor più evidenziato dalla Deliberazione di Giunta Regionale Campania n. 52/2011 che stabilisce, per i comuni al di sotto dei 15.000 abitanti, gli elaborati a corredo degli strumenti urbanistici comunali, non disciplinando la restituzione dei file digitali riportati (stampati) negli elaborati in formato cartaceo, trasferendo eventuali approfondimenti da parte dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale e del Regolamento di attuazione della Lr 16/2004. Invece, le difficoltà riscontrate, per coloro i quali procedono all'informatizzazione, in ambiente GIS, del Puc, sono legate, soprattutto, alla poca disponibilità dell'utilizzo di strati informativi territoriali prodotti da altri Enti e, da non sottovalutare, la probatorietà (certificazione), dal punto di vista giuridico, dei dati geospaziali forniti dagli stessi.

Infatti, nella pratica si riscontrano molteplici casi che lo stesso dato territoriale possa essere

differente anche se fornito dal medesimo Ente sia dal punto di vista della forma geometrica che dal contenuto informativo (attributi) ad esso correlato.

### Scenario e proposta di modifica

In sintonia con quanto anticipato nei punti precedenti, la normativa impone alle Amministrazioni Pubbliche, Centrali e Locali, di favorire, da un lato il processo di dematerializzazione e dall'altro la necessità di acquisire i dati territoriali a corredo degli strumenti urbanistici a livello regionale, sub-regionale e comunale, in formato numerico e, soprattutto, organizzato attraverso dati "aperti", al fine di consentire un riutilizzo degli stessi da parte dei cittadini, dei professionisti e delle imprese in linea anche con i principi degli *open(geo) data*.

Questa metodologia di lavoro, di fatto, comporterebbe un notevole beneficio economico, in quanto la formazione dei dati territoriali è di per sé molto onerosa, e, soprattutto, la possibilità di qualificare i suddetti da parte utenti finali: Comuni e professionisti.

Il nuovo testo regionale, pertanto, in coerenza con quanto già fatto dalla stessa Regione Campania, nell'ambito di altri settori<sup>7</sup>, oggi dipartimenti, dovrebbe prevedere delle integrazioni e/o modifiche almeno della Dgr n. 52/2011, stabilendo che i Piani Urbanistici Comunali e gli studi che concorrono alla formazione degli stessi, siano informatizzati, in ambiente GIS, utilizzando, prioritariamente, le basi dati territoriali disponibili presso gli uffici regionali e stabilisca un modello dati "*standard*" (la strutturazione di un set minimo di informazioni da popolare nel *database* della strumentazione urbanistica) con l'obiettivo precipuo di facilitare i flussi informativi attraverso l'utilizzazione e la valorizzazione delle banche dati regionali e la costruzione di nuovi set di dati territoriali, secondo delle "specifiche tecniche comuni" che facilitino la loro armonizzazione ed interoperabilità.

### Riferimenti bibliografici

- Paper Workshop AMFM GIS Italia – INU "Come la GeoICT può supportare il governo del territorio" Scandicci 26 marzo 2015

1. Articolo 17 - Sistema informativo territoriale - Lr 16/2004
2. Il Geoportale della Regione Campania. (Ortofoto digitale a colori alla scala 1:10.000 –anno 1998; Cartografia Tecnica Numerica Regionale –CTNR- alla scala 1:5.000 anno 1998 e successivo aggiornamento al 2004; Ortofoto digitale a colori alla scala 1:5.000 –anno 2004/2005- Ortofoto digitali a colori Agea anno 2008 e 2011, DBT 5K; WEBGIS; Rete GPS di Stazioni Permanenti, Catalogo dei Metadati; ecc.)
3. Art. 9 - Norme finali e transitorie Lr 13/2008 "Piano Territoriale Regionale"
4. Art. 59 Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e ss.mm.ii. "Codice dell'Amministrazione Digitale-CAD"
  1. Per dato territoriale si intende qualunque informazione geograficamente localizzata
5. Art. 59 Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e ss.mm.ii. "Codice dell'Amministrazione Digitale-CAD"
  - 3 Per agevolare la pubblicità dei dati di interesse generale, disponibili presso le pubbliche amministrazioni a livello nazionale, regionale e locale, presso il CNIPA e' istituito il Repertorio nazionale dei dati territoriali
6. Art. 39 -Trasparenza dell'attività' di pianificazione e governo del territorio - Decreto Legislativo del 14 marzo 2013, n.33 "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni."
7. L'Area 11- Settore 06 - della Regione Campania, con la circolare prot. 2009.0100251 del dirigente, ha stabilito le specifiche tecniche inerenti l'elaborazione cartografica da allegare ai Piani di Assestamento Forestale -PAF- indicando le modalità di costruzione e restituzione dello strato informativo territoriale correlato agli stessi.

a cura di Valeria Lingua

## Pianificare le città del vino. Per un dialogo tra territorio e produzione

*Una Città del Vino, ovvero una città interessata da aree di pregio vitivinicolo, accingendosi a formare o ad aggiornare il proprio strumento di pianificazione urbanistica deve risolvere complessi problemi di valutazione delle risorse territoriali per raggiungere l'obiettivo generale della qualità dei prodotti, dei processi produttivi, del territorio e, quindi, della vita di un'intera comunità. Lo strumento urbanistico è chiamato a delineare una politica di governo del territorio che persegua uno sviluppo economico fondato sulle reali vocazioni vitivinicole del territorio, in un quadro di attenta salvaguardia ambientale. Su questa base, l'Associazione Nazionale Città del Vino ha definito specifiche Linee metodologiche per la pianificazione urbanistica, che sono promosse dall'Istituto Nazionale di Urbanistica e stanno riscontrando notevole successo a livello nazionale.*

Consapevole dello stretto rapporto tra pianificazione del territorio e sviluppo della filiera vitivinicola, l'Associazione Nazionale Città del Vino (ANCV) si adopera da anni sul fronte della promozione di una particolare attenzione al governo dei territori vitivinicoli. Le Linee metodologiche per valorizzare i comprensori vitivinicoli di qualità nella disciplina territoriale ed urbanistica delle aree rurali, nate nel 1996 e via via aggiornate<sup>1</sup> per rendere consono il 'Piano regolatore delle Città del Vino' ai cambiamenti contingenti e alle tematiche emergenti (dalla tutela del paesaggio alla conflitto tra usi agricoli ed energetici del suolo agrario), stanno registrando una sempre maggiore diffusione su tutto il territorio nazionale.

Testimonianze di questo successo emergono in modo evidente nell'ambito del concorso 'Il miglior Prg delle città del vino' promosso da ANCV insieme all'Inu, che si tiene con cadenza biennale nell'ambito di Urbanpromo e rappresenta una interessante occasione di monitoraggio dell'evoluzione del tema nella strumentazione urbanistica dei comuni: fin dalla prima edizione, nel 2008, sono stati presentati al concorso numerosi piani comunali che, pur nelle diverse declinazioni regionali, evidenziano come sia ormai assodata la necessità di affrontare il rapporto tra pianificazione del territorio e sviluppo vitivinicolo<sup>2</sup>.

Infine, lo stesso Ministero per lo Sviluppo Economico ha riconosciuto l'importanza di trasmettere la metodologia proposta da Città del Vino, attraverso la definizione e il supporto al progetto nazionale AGIRE – Attivazione Gemellaggi Internalizzazione Regionale Esperienze di Successo, finalizzato allo scambio di esperienze tra comuni che hanno già adottato le linee metodologiche di Città del Vino e città che sono in procinto di applicarlo per la definizione del loro piano urbanistico comunale<sup>3</sup>.

### Il metodo

Le Linee metodologiche per valorizzare i comprensori vitivinicoli di qualità nella disciplina territoriale ed urbanistica delle aree rurali, definite più semplicemente 'Linee metodologiche' per la pianificazione urbanistica, sono sviluppate e promosse dall'ANCV per accompagnare le città del vino nella fase di formazione o aggiornamento del proprio strumento di governo del territorio (di qualunque tipo, dal tradizionale Piano regolatore al Piano bipartito strutturale/operativo). Le linee metodologiche forniscono indicazioni per la costruzione dell'apparato conoscitivo e valutativo, finalizzate alla definizione di strategie pertinenti su diversi fronti: il rinnovo dei vigneti o l'impianto di nuovi, la tutela dei vigneti considerati storici, l'uso sostenibile del suolo agrario, il controllo dell'erosione, la tutela idrogeologica, la salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio rurale, e tutto ciò garantendo alla comunità progresso sociale ed economico. Il Piano regolatore delle città del vino vuol rispondere, attraverso un metodo pertinente, alla crescente domanda di sviluppo sostenibile: uno sviluppo in linea con le più moderne esigenze della produzione vitivinicola e, al tempo stesso, attento alle esigenze del territorio e del paesaggio.

### I fondamentali

Le Linee metodologiche si basano innanzitutto su una conoscenza approfondita delle caratteristiche del territorio vitivinicolo e del complesso delle strutture edilizie connesse alla produzione, commercializzazione e diffusione della cultura in ambito enologico e vitivinicolo. A questo scopo, assumono un ruolo fondamentale alcune analisi specificatamente dedicate al *terroir*:

- la zonazione vitivinicola, ovvero l'indi-

viduazione delle famiglie di *terroirs* più o meno vocati alla qualità dei vini. Le metodologie analitiche, basate sullo studio del clima, del terreno, dei vitigni nelle loro interazioni con l'ambiente, afferiscono a competenze pluridisciplinari;

- la capacità d'uso dei suoli, che sono classificati per grado di vulnerabilità a fattori degenerativi come l'erosione, la franosità, in certi casi l'inondabilità o il rischio di ristagno d'acque superficiali o sub superficiali, a partire dalla struttura geomorfologica, dalla pedologia, dalla clivometria e dall'uso del suolo.

A queste si aggiunge una particolare attenzione al territorio vitivinicolo nell'ambito delle analisi dirette a evidenziare gli equilibri ecosistemici e i valori paesaggistici, identificati attraverso l'analisi di elementi identitari e unità morfologiche connessi alla produzione e sostitutivi del paesaggio agrario vitivinicolo.

Al piano viene dunque richiesto un apparato analitico capace di introiettare anche le specificità legate alla filiera del vino, per definire modalità di trasformazione coerenti: il che non significa applicare solo modalità di intervento tese alla conservazione del paesaggio, ma anche regole di trasformazione capaci di coniugarle con le esigenze aziendali.

Si tratta di definire regole per la gestione delle trasformazioni che riguardano:

- le strutture edilizie connesse all'economia ed alla cultura del vino, attraverso il recupero dell'esistente e la realizzazione di ampliamenti solo se strettamente necessari alle esigenze produttive. Il tutto con una particolare attenzione per gli aspetti dell'efficientamento energetico;
- il rapporto tra le zone di interesse vitivinicolo e le sue infrastrutture, non solo in termini di accessibilità, ma anche in relazione all'impatto delle stesse sui vigneti;
- il coinvolgimento degli enti sovraordinati (Provincia, Regione), dei comuni dello stesso *terroir* e degli operatori, nonché dell'intera comunità locale, nel processo di pianificazione e programmazione territoriale.

Si tratta di intraprendere un percorso di pianificazione condiviso con le amministrazioni regionali e provinciali e con gli enti che intervengono a vario titolo nel governo del territorio per ridefinire gli equilibri tra urbano e rurale e definire modalità di sviluppo condiviso con gli operatori del settore e la comunità.

Emblematico, in questo senso, il caso del Psc di Bomporto che, proprio attraverso la zonazione vitivinicola, ha promosso un interessante momento di confronto con la Provincia di Modena per modificare il tracciato di una strada provinciale che, passando attraverso la zona vitivinicola di maggior pregio presente nel comune, avrebbe compromesso la stessa sia a livello microclimatico che paesaggistico.

### Buone pratiche e interazioni

A quasi due decenni dalla nascita delle Linee metodologiche di Città del Vino si contano ormai diversi progetti e pratiche di governo del territorio improntate dalla ricerca di un equilibrio tra sviluppo vitivinicolo e conservazione del paesaggio e delle risorse naturali, grazie a un importante lavoro, da parte di Città del Vino e Inu, per la diffusione del metodo e la disseminazione delle buone pratiche.

Dal confronto con altre esperienze e progetti inerenti il rapporto urbano-rurale (come il progetto RURURBANCE e la rete UNESCO dei territori vitivinicoli di pregio) è nata la necessità di inserire queste esperienze in una riflessione più ampia, inerente temi e problemi da affrontare quando ci si accinge a pianificare aree interessate da produzioni di qualità certificata.

In particolare, i primi tre interventi della sezione presentano altrettanti progetti finalizzati al trasferimento di buone pratiche inerenti il rapporto tra pianificazione e programmazione del territorio e sviluppo vitivinicolo. Il primo presenta il gemellaggio AGIRE, finanziato dal Ministero dello Sviluppo Economico come modalità di trasferimento delle buone pratiche relative al Piano regolatore delle città del vino. Il progetto non solo afferma il riconoscimento a livello nazionale del valore delle Linee metodologiche di Città del Vino per la pianificazione territoriale, ma ha anche rappresentato per l'Associazione un importante momento di riflessione in merito alla trasferibilità del metodo in Italia e in Europa. I testi di Garramone-Lodatti e Dezio riguardano temi affini: il progetto europeo RURURBANCE inerente i rapporti di *governance* urbano-rurale e il caso della candidatura e gestione di siti UNESCO interessati da aree di pregio vitivinicolo.

La seconda parte presenta invece alcune riflessioni in prospettiva: da un lato, il contributo di Formato evidenzia i nessi tra il governo delle città del vino e lo sviluppo socio-economico

delle stesse, individuando le implicazioni socio-economiche e ambientali derivanti da una corretta e coerente pianificazione delle città del vino. Dall'altro lato, Carla Ferrari presenta una riflessione sul governo delle città del vino nel caso di catastrofi naturali, per verificare quale contributo alla resilienza del territorio può fornire una pianificazione esplicitamente finalizzata al governo delle aree agricole di pregio vitivinicolo. Il tutto a partire dal caso del Comune di Bomporto, che ha vinto nel 2010 il premio come miglior Prg delle città del vino ma si è trovato, con questo strumento, a dover affrontare due catastrofi naturali di notevole entità (terremoto e alluvione). Infine, sulla base di questi contributi, si delineano diversi temi oggetto di approfondimento da parte di Città del Vino negli ultimi anni, che prefigurano un aggiornamento organico delle Linee metodologiche nell'ottica di rispondere alle difficoltà e differenze regionali e, al tempo stesso, di estenderne l'applicazione alle città che aderiscono a RECEVIN, la rete europea delle città del vino.

1. Città del Vino, 2006, *Il Piano Regolatore delle Città del Vino. Linee metodologiche per valorizzare i comprensori vitivinicoli di qualità nella disciplina territoriale ed urbanistica delle aree rurali*, Quaderni delle città del Vino, online [http://www.cittadelvino.it/files/Progetti\\_8\\_12.pdf](http://www.cittadelvino.it/files/Progetti_8_12.pdf).
2. I comuni vincitori delle precedenti edizioni sono:  
2008: Comune di Castelnuovo Berardenga (SI) e Comune di Sizzano (NO) Ex aequo  
2010: Comune di Bomporto (MO) e Comune di Rapolano Terme (SI) (menzione)  
2012: Comune di Pramaggiore (VE)  
2013 (edizione speciale): Comune di Castelvenere (BN)
3. Il gemellaggio AGIRE (Attivazione Gemellaggi Internalizzazione Regionale Esperienze di Successo) finanziato dal DPS-Ministero dello Sviluppo Economico per il periodo marzo 2014 - aprile 2015, mira a trasferire le pratiche di successo sperimentate dai Comuni di Rapolano Terme (SI) e Bomporto (MO) nel settore della programmazione urbanistica attraverso l'applicazione delle Linee guida promosse dall'Associazione Nazionale delle Città del Vino. Il successo delle pratiche è stato formalmente riconosciuto nell'ambito del premio Inu 'Il Miglior Piano Regolatore della Città del Vino'. Obiettivo del gemellaggio è il trasferimento delle buone pratiche al Comune di Torrecuso (BN), che sta elaborando il proprio Piano Urbanistico Comunale.

Antonella Martino

## Trasferire le buone pratiche: il caso di Torrecuso

Il progetto AGIRE POR (Attivazione Gemellaggi Internazionalizzazione Regionale Esperienze di Successo), finanziato dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica – DPS del Ministero dello Sviluppo Economico, si pone l'obiettivo di elevare le capacità e le competenze delle Amministrazioni pubbliche operanti nelle quattro regioni convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) attraverso l'attivazione di gemellaggi con altre Amministrazioni italiane e/o comunitarie titolari di buone pratiche.

Nello specifico il progetto nasce da una collaborazione tra il DPS, l'Associazione Nazionale Città del Vino e Federculture e vede il comune di Torrecuso (BN) e l'Assessorato all'Agricoltura della regione Campania come beneficiari delle pratiche di successo nel settore della pianificazione urbanistica da parte dei comuni offerenti di Rapolano Terme (SI) e Bomporto (MO)<sup>1</sup>. Entrambi i comuni si sono distinti per una elaborazione dei loro strumenti di pianificazione urbana particolarmente attenta alla valorizzazione del patrimonio vitivinicolo e paesaggistico e conseguentemente alla tutela del territorio rurale. Tale impegno si è esplicitato attraverso una attenta applicazione delle Linee metodologiche emanate da Città del Vino ed è stato formalmente riconosciuto dal premio Inu 'Il miglior piano regolatore della città del vino'.

Il comune di Torrecuso, beneficiario del progetto, è un comune del beneventano, caratterizzato da una alta vocazione vitivinicola, che vanta la produzione di vini di pregio tra cui il rinomato Aglianico del Taburno da poco insignito della qualifica di DOCG. Il territorio, immerso nel Parco regionale del Taburno Camposauro e delimitato dal fiume Calore, ancora conserva una economia e una ambientazione prevalentemente legata alla agricoltura; offre gradevoli paesaggi collinari

coltivati in prevalenza a vite e godibili panoramicamente dall'altura su cui è arroccato il borgo medievale in stato di semiabbandono. In posizione centrale si erge il vecchio castello, poi trasformato sul finire del diciottesimo secolo in palazzo Cito-Caracciolo, il quale, recentemente restaurato grazie ad importanti finanziamenti regionali e comunitari, ospita in parte gli uffici comunali ed in parte è stato opportunamente attrezzato per dar vita ad una Scuola del Gusto che non ancora è stata attivata. Anch'essa è oggetto di un contestuale gemellaggio con la Provincia di Perugia.

Da una analisi del territorio di Torrecuso è emerso che questo è caratterizzato da un paesaggio disomogeneo e dalla assenza di un tessuto urbanistico e connettivo nel quale risaltino quegli aspetti di ambientazione caratteristici e quegli elementi di paesaggio condiviso tipici di una città del vino. Gli operatori del settore agricolo tendono ad agire in maniera individualistica con forte campanilismo e assenza di associazionismo; il paesaggio è caratterizzato da frammentazione e particellizzazione del suolo agrario. Le strutture di accoglienza sul territorio sono inadeguate e, pur avendo migliorato il livello dei servizi di accoglienza negli ultimi anni, si presentano ancora assai difformi tra loro, senza rispondere sempre a criteri tipologici e architettonici tipici e riconoscibili. L'indotto economico scaturito da attività turistiche è pressoché assente. Non esiste una politica commerciale e distributiva condivisa e identificativa del territorio e alcuni operatori si basano essenzialmente sui casuali e sporadici contatti maturati nel corso delle fiere di settore, come Vinitaly per le proprie politiche commerciali. Va comunque segnalata la presenza del Consorzio 'Vini del Sannio', che è presieduto proprio da un importante operatore di Torrecuso. La presenza di normative e sistemi di pianificazione territoriale ridon-

danti, nonché di regimi vincolistici rigidi ed inadeguati ingessano peraltro lo sviluppo socio economico e territoriale, pur non limitando adeguatamente il consumo del suolo rurale e non difendendo gli aspetti ambientali e paesaggistici.

Alla luce di tutto questo l'amministrazione di Torrecuso, da sempre sensibile alla difesa e al potenziamento del proprio patrimonio vitivinicolo ed orientata ad uno sviluppo nel settore del turismo enogastronomico, ha accolto con grande entusiasmo il progetto di gemellaggio. L'amministrazione ha difatti recentemente avviato la propria pianificazione comunale attraverso la stesura di un Piano urbanistico comunale (Puc) che sarà opportunamente orientato ed integrato verso un 'Piano regolatore della città del vino', secondo le indicazioni delle Linee metodologiche e seguendo le pratiche di eccellenza dei comuni di Bomporto (MO) e Rapolano Terme (SI).

Il progetto di gemellaggio è stato articolato in diversi incontri e sopralluoghi realizzati nei rispettivi territori dei comuni coinvolti, presso i quali si sono analizzati gli aspetti dominanti che a vario titolo influenzano la pianificazione territoriale e di conseguenza l'assetto paesaggistico di tali aree caratterizzate dal comun denominatore identificato nella produzione di vini di pregio. Partito nell'aprile del 2014, il progetto si avvia alla sua conclusione prevista per aprile 2015.

Nel corso del progetto sono stati messi a confronto gli strumenti normativi e i sistemi di pianificazione delle diverse regioni e le modalità di attuazione a livello comunale, la tipologia e le caratteristiche delle diverse cantine e dei vigneti, gli elementi tipici dei paesaggi e le loro caratterizzazioni, l'edilizia rurale e le modalità di conservazione e/o trasformazione nel rispetto del paesaggio; le modalità di coinvolgimento degli operatori vitivinicoli; l'assetto socio economico dei territori stessi; le azioni messe in campo per il controllo di consumo di suolo e l'incentivazione di azioni che favoriscano l'uso di energie da fonti rinnovabili.

Il comune di Bomporto, offerente della buona pratica della applicazione delle Linee metodologiche di Città del Vino per la redazione del proprio Piano Strutturale Comunale ed insignita dall'Associazione Nazionale Città del Vino e dall'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) del premio come 'Miglior PRG delle Città del Vino 2010', ha offerto

un eccellente esempio di applicazione delle stesse. Qui è stata elaborata una zonazione vitivinicola del Piano che ha identificato i terreni più vocati alla coltivazione della vite orientando l'intera pianificazione territoriale anche a livello provinciale. L'identificazione dei terreni più adatti alla viticoltura ha determinato la rielaborazione del percorso di una strada provinciale già programmata, che ne avrebbe compromesso l'esistenza. Si è concretamente preservato il suolo agricolo limitando la nuova edificazione strettamente alle esigenze delle aziende agricole specializzate; si è favorito lo sviluppo delle attività che valorizzano le emergenze storico-architettoniche ed il loro corredo paesaggistico-ambientale. Il comune di Bomporto vanta la produzione di vini di pregio quali il Lambrusco, di una eccellente produzione di Aceto balsamico, unico nel suo genere, e dalla produzione di Pere Dop; il territorio è caratterizzato dalla presenza di eleganti ville storiche che si sviluppano lungo il fiume Panaro (una decina) e che si prestano al mercato degli eventi (ricevimenti di nozze, pranzi aziendali e convegni). L'attività turistica, infatti, risulta peraltro molto ridotta e del tutto marginale rispetto alle città storiche quali Bologna, Modena e Parma e rispetto ai circuiti dell'automobile. Anche le imprese e le cantine di Bomporto di dimensione medio grande, hanno un indotto scaturito quasi totalmente dalla produzione e vendita di uve e vini essendo assente l'indotto turistico. L'economia del territorio è in definitiva trainata dalla presenza di rilevanti realtà industriali quali la Evobus, la McDonalds ecc. Ciò nonostante l'azione della amministrazione e della comunità ha comunque posto l'accento sul proprio territorio agricolo e rurale. Quest'ultimo, da zona residuale, con valore associato soprattutto all'offerta di servizi per la città, acquisisce uno status autonomo che detta i valori alla società e non viceversa.

Per quanto riguarda il comune di Rapolano Terme, questo è stato insignito dalla menzione sempre nel 2010 da parte dell'Associazione Nazionale Città del Vino e dall'Inu per l'eccellenza del proprio Piano strutturale. Facente parte del territorio delle Crete Senesi, comprensorio turistico tra i più noti della Toscana, produttore di oli e vini pregiati DOC e DOP tra cui il DOC Grancie Senesi, è un comune ricco di elementi di interesse quali: il sistema del Grance, il settore vitivinicolo,

il sistema termale, la presenza di cave di travertino (in parte dismesse e oggetto di un recente progetto comprensoriale di riqualificazione e riuso quale parco ricreativo e culturale), il settore della pastorizia e il settore turistico particolarmente sviluppato. Si tratta di un territorio caratterizzato da cantine e aziende vitivinicole di elevato pregio, quasi sempre ubicate in dimore storico-artistiche di notevole valore e da una morfologia collinare che definisce il caratteristico paesaggio perfettamente tenuto e conservato. Questo anche grazie al processo storico che lo ha determinato e alla cultura contadina che per secoli se ne è presa cura.

Il Comune ha fatto propria la metodologia trasmessa dalle Linee metodologiche ed ha impostato il proprio Piano Strutturale Comunale secondo i fondamenti della stessa, identificando il *focus* della propria pianificazione in un riequilibrio del rapporto tra città e campagna. La positiva esperienza di Rapolano Terme permette in particolare di fare proprie una serie di direttive metodologiche trasmesse al territorio di Torrecuso nel corso del progetto:

1. Comprendere le regole insediative storiche e perpetuarle: identificare il *genius loci* e rispettarlo, studiare attentamente potenzialità e limiti d'uso dei suoli agrari. Considerare le peculiarità del territorio come una risorsa da usare e non come un limite da abbattere; ascoltare le popolazioni e gli agricoltori; coinvolgerli nella stesura di regole d'uso e di comportamento sagge; nel controllo della loro bontà ed efficacia e nella manutenzione dell'ambiente,
2. Frenare il consumo di suolo. Non solo in termini di case ma anche di infrastrutture. Indurre la città a svilupparsi per sostituzione e densificazione, e non per espansione; marcare i confini tra città e campagna con elementi anche fisici, che segnino il 'fuori' e il 'dentro', come orti periurbani, parchi, attrezzature sportive, alberature e sistemazioni verdi in generale.
3. Curare l'edilizia rurale, sia restaurando con attenzione l'esistente, sia costruendo nuovi edifici di alta qualità funzionale, energetica ed estetica; inserire con attenzione le nuove tecnologie; rimuovere i relitti stradali e i manufatti strumentali in abbandono (capannoni); curare inse-

gne e segnaletica.

4. Curare l'inserimento nel territorio di infrastrutture, come viabilità, opere d'arte, linee di trasporto dell'energia, installazioni per le comunicazioni, tecnologie necessarie per usare fonti rinnovabili d'energia. Evitare, in particolare, che le infrastrutture ledano o interrompano la continuità dei suoli vocati all'agricoltura.
5. Curare il rapporto con l'acqua, sia come indispensabile equilibrio idrogeologico (prevenzione delle alluvioni e delle frane), sia come risorsa per l'agricoltura e gli insediamenti umani, in questa fase in cui le piogge si riducono di quantità e si distribuiscono in eventi più rari e intensi (conservazione, risparmio), sia – infine – come elemento di grande valore paesaggistico (coste di mare, laghi, fiumi).
6. Promuovere la cultura del paesaggio e la consapevolezza ambientale e paesaggistica, anche per gli interventi di trasformazione agraria; prevedere una manutenzione anche leggera ma costante dell'ambiente (viabilità minore, corsi d'acqua), ripulire regolarmente i margini dei boschi e i bordi delle strade d'attraversamento, anche per prevenire incendi.
7. Incoraggiare l'evolvere delle colture verso conduzioni biologiche o anche biodinamiche, per ridurre drasticamente, e in prospettiva eliminare, l'uso di ammendanti chimici.
8. Usare sul posto i residui di sfalci e potature, sia come fertilizzante (compost) sia come fonte d'energia (biomassa).
9. Promuovere la 'filiera agroalimentare corta', per valorizzare le produzioni locali e la tipicità, ridurre i consumi e gli inquinamenti da trasporto, migliorare la qualità dell'alimentazione (salute) e rafforzare i legami economici e culturali delle popolazioni col territorio.
10. Controllare nel tempo gli effetti dei piani, dei programmi, dei progetti e delle azioni che interessano la campagna, soprattutto di quelli che introducono innovazioni.
11. Sotto il profilo operativo, ad una serie di incontri di analisi e di studio delle buone pratiche il progetto di gemellaggio ha affiancato una serie di incontri e di laboratori partecipati sia con i progettisti del Piano Urbanistico Comunale che con gli

operatori di settore – quali coltivatori, proprietari di aziende agrituristiche e cantine – al fine di trasmettere gli elementi portanti delle buone pratiche e di raccogliere idee, suggerimenti, proposte. Sulla base di quanto è emerso si sono elaborati gli ‘Indirizzi per la stesura del Puc di Torrecuso’.

Il progetto di gemellaggio ha già visto ricadute positive: anzitutto il rafforzamento della reciproca collaborazione. I tre comuni, insieme con l’Associazione Città del Vino e l’Università di Firenze hanno difatti congiuntamente presentato alla Commissione Europea, ad ottobre 2014, un progetto sul bando LIFE per sviluppare e includere nel Piano regolatore delle città del vino ulteriori temi di interesse per lo sviluppo sostenibile (applicazione alle Unioni di Comuni, gestione delle biomasse, adeguamento ad eventi eccezionali quali quelli che hanno interessato il Comune di Bomporto, coinvolgimento degli stakeholder, etc.); nelle prossime call comunitarie è inoltre previsto lo sviluppo di ulteriori progetti con il coinvolgimento della rete europea delle città del vino.

Vito Garramone, Luca Lodatti

## Il progetto RURBANCE e i legami UrbanoRurali

### Le relazioni urbano-rurali e il Progetto ‘RURBANCE’

Quello dei rapporti urbano-rurale è un tema classico della pianificazione che negli ultimi anni ha assunto una rinnovata importanza. Le aree urbane e quelle rurali sono state per secoli complementari per il buon governo del territorio, integrando funzioni residenziali e produttive, scambi commerciali e presidio del territorio. Guardando all’ultimo mezzo secolo, però, si osserva un distacco crescente fra i diversi ambiti territoriali, che tende a riconoscere tutte le funzioni alle aree cittadine e relegare progressivamente le campagne nella marginalità. Le coltivazioni in aree collinari e montane ne hanno più delle altre risentito, in quanto inadatte alle coltivazioni estensive.

Questo processo di marginalizzazione ha portato a trascurare i servizi territoriali che le aree rurali offrono alla collettività urbana. I servizi resi sono stati sempre meno considerati, fino ad esser persi di vista, portando però nel tempo a conseguenze che oggi si fanno sentire con pressante intensità. Urge allora l’approntamento di strumenti per riconoscere i legami fra aree urbane e rurali nel nuovo quadro socio-economico, per supportare la piena sostenibilità di questi territori in forme integrate nella società attuale. Nell’ultimo decennio questa tendenza è già emersa, pur in misura circoscritta, con lo sviluppo delle produzioni di qualità e di una multifunzionalità delle aziende agricole. Ad un sostegno ed uno sviluppo di questo riconoscimento d’utilità reciproca tra dimensione rurale e dimensione urbana si orienta il Progetto RURBANCE (‘Strategie urbano-rurali per uno sviluppo territoriale inclusivo’, realizzato nell’ambito del Programma di Cooperazione Europea Spazio Alpino 2007-2013), che si lega ad iniziative in corso quali l’EXPO in programma a Milano nel 2015 e la

nuova programmazione delle Politiche Agricole Comunitarie, al cui interno ricorre l’indirizzo verso un migliorato legame fra aree cittadine e agricole.

Il Progetto Europeo RURBANCE vede la partecipazione di regioni appartenenti a Italia, Francia, Svizzera, Germania, Austria e Slovenia, prendendo in esame aree campione comprendenti grandi centri urbani, quali Milano e Torino, Grenoble e Zurigo, Monaco, Graz e Lubiana, insieme alle aree rurali che le circondano. In queste aree campione ciascun partner internazionale del progetto ha avviato una serie di iniziative per sostenere sul territorio l’integrazione fra aree urbane e rurali.

### Il sistema territoriale

Per la Regione del Veneto<sup>1</sup>, l’area campione corrisponde all’area urbana di Verona e alle valli prealpine che si sviluppano direttamente a nord di essa (Valpolicella, Valpantena, Val Squaranto). Il lavoro preliminare di analisi territoriale, svolto dall’Istituto Nazionale di Urbanistica, ha restituito uno sguardo d’insieme teso ad evidenziare le macro dinamiche di questo sistema urbano/rurale.

L’area campione coinvolge una superficie di più di 33.500 ha, comprendente i Comuni di Grezzana, Negrar, Roverè Veronese e Verona, per una popolazione residente che supera i 288.000 abitanti.

In un approccio consapevole rispetto ad una distinzione forzosamente bipartita, l’analisi proposta definisce per differenza due perimetrazioni complementari. La prima riguardante il sistema urbano, che comprende una superficie di oltre 5.600 ha, pari a circa il 16,5% dell’intero ambito territoriale, la seconda rappresentativa del sistema rurale per oltre 27.900 ha, corrispondenti a circa l’83,2% dell’area pilota.

1. Il gruppo di assistenza tecnica per il trasferimento delle pratiche al Comune di Torrecuso è composto da Giuseppe De Luca, Roberto Formato, Valeria Lingua e Antonella Martino.
2. I dieci punti che seguono, presentati nell’ambito del progetto AGIRE dall’arch. Pier Carlo Tesi, sono riportati in: Tesi P.C., Vallerini L., Zangheri L. (2009), *Vino e Paesaggio. Materiali per il governo del territorio*, CiVin, Castelnuovo Berardenga, pp. 168-169.



Le tre macro-categorie del sistema territoriale di Verona e le sue Valli, area pilota veneta del progetto RURBANCE

Per quanto attiene agli ambiti rurali, intesi in senso ampio, l'area pilota è stata suddivisa in tre macro categorie per sintetizzare i differenti usi del suolo, a partire dalla cartografia CORINE. La prima tipologia riguarda le coltivazioni generiche (seminativi irrigui, non irrigui, ecc...), che costituiscono il 35,8% degli ambiti rurali; la seconda si riferisce alle coltivazioni definite come pregiate (in particolare vigneti, ma anche uliveti e frutteti) ricoprenti il 18,5% delle superfici; la terza, invece, interessa le aree a bosco e a prato, che rappresentano il 45,7% del rurale.

La composizione territoriale dell'area presa in esame è stata sostanzialmente inquadrata in una lettura razionale di due sistemi, uno urbano e l'altro rurale, tra loro strettamente legati ed interconnessi fino a raggiungere circostanze nelle quali la commistione tra le parti è totale.

### Gli attori e la Governance

La ricostruzione dei legami urbano-rurali, in Veneto, è passata attraverso una strategia costruita intorno a due *focus*, l'analisi delle politiche (pubbliche), per un possibile loro re-indirizzamento, e la costruzione di un *Co-operative Governance models* delle *Urban-rural*

*relations*, per la creazione di una rete di attori sia pubblici che privati a sostegno delle stesse politiche. In merito a questo secondo aspetto, si segnala l'approccio *bottom up* assunto dal progetto, che ha lavorato alla creazione di uno spazio di discussione 'neutrale' aperto alle sinergie di tutti gli attori rilevanti sul territorio, sia di natura pubblica che privata, sia associazioni che comunità locali.

In questo quadro, la Regione ha svolto un ruolo di garanzia e di animazione tanto dei soggetti quanto delle possibilità di sperimentare una *governance* locale cooperativa (pubblico-privata, privata-privata, privata-pubblica) su determinati progetti e finalità.

A partire da una campagna intervista a testimoni qualificati e tramite campionamento a valanga (Garramone, 2014 in UI n° 253-4) sono emersi una prima lista di attori (121 soggetti), implementati nel corso del progetto (mappatura degli *stakeholders*).

Alla mappatura è seguito un *training* formativo e orientativo, un *coaching* volto alla creazione ed implementazione di competenze e conoscenze. Il programma ha interessato una rete di attori (134 soggetti) che ha avuto anche l'opportunità di confrontarsi con altre realtà ed esperienze (*twinning*) attive sulle stesse tematiche, all'interno della partnership di progetto, e quindi relativa a tutto l'arco alpino. Scambi con la Regione Piemonte (Torino e le Valli Ciriacesi e di Lanzo), la Regione Lombardia (Sistema Metropolitano Milanese) e l'Area di Monaco-Allgäu (Arco prealpino bavarese) hanno consentito di analizzare pratiche 'territorializzate', per una loro eleggibilità ed importabilità come *best practice* in nuovi contesti.

Sulla base di questo *background* si è, infine, attivato un processo partecipativo tuttora in corso e che vede i soggetti emersi trasformati e riconosciuti come *stakeholders*, in grado di affiancare le amministrazioni locali in molte azioni di sviluppo territoriale, per conciliare la polarità urbana di Verona con la varietà ecosistemica delle sue valli.

### Le ricadute sulla pianificazione e le politiche per lo sviluppo locale

Le indicazioni raccolte attraverso il processo partecipativo hanno restituito una serie di richieste e opportunità collegate alle relazioni urbano-rurali nell'area studio veronese. Il Progetto RURBANCE le ha messe a sistema contribuendo allo sviluppo di tre proposte

operative per la pianificazione e le politiche di sviluppo locale dei Comuni interessati, sempre a scala sovra-comunale.

Un sistema di itinerari ciclabili che collega il centro storico di Verona con le valli a nord (denominato 'RUR-BY-CYCLE') è stato elaborato a sostegno di una offerta di mobilità sostenibile per gli abitanti e di turismo rurale per i visitatori. I quattro Comuni hanno redatto ciascuno un progetto preliminare, parte del sistema sovracomunale, e provveduto a rivedere la congruità del sistema con i propri strumenti urbanistici. Il progetto è stato presentato ad un bando del Fondo Europeo di Coesione nel dicembre 2014 e per la fine di marzo 2015 si attendono i risultati. Questo consentirebbe di tradurre in un segno concreto sul territorio le idee sviluppate attraverso le riflessioni e gli incontri di partecipazione di RURBANCE.

È stata proposta anche una micro-rete che comprenda al suo interno le Amministrazioni Comunali e le aziende agro-alimentari, per promuovere le attività di commercializzazione e turismo legate al collegamento fra le valli e il centro urbano di Verona. La proposta prevede una serie di servizi comuni per il turismo rurale, quali l'organizzazione di tour, lo sviluppo di una app per telefoni cellulari, un sito web con la possibilità di prenotazione dei prodotti, eventi di promozione all'interno del centro storico veronese, ecc. Una proposta tecnica per la rete sarà preparata per la presentazione a un bando del Programma di Sviluppo Rurale, nella Misura di finanziamento dedicata alla Cooperazione, previsto per la seconda metà del 2015.

La terza proposta, invece, riguarda un sistema di accordi pubblico/privati fra i Comuni e le aziende agricole, legato all'itinerario ciclabile. Questi accordi prevedono un coinvolgimento dei privati nella manutenzione dei percorsi limitrofi alle loro proprietà e in alcuni casi alla cura di aree verdi più ampie nel territorio comunale.

L'accordo regolerà, attraverso una convenzione, il rapporto tra amministrazione e privati per la fornitura di servizi d'interesse pubblico. In cambio ai privati verrà riconosciuto il titolo d'uso dei terreni che permetterà loro di accedere ai fondi del Programma di Sviluppo Rurale per il mantenimento di infrastrutture verdi. In questo modo gli accordi (ancora da finalizzare) cercheranno di attivare una strategia 'win-win' e riconosceranno un servizio di manutenzione del territorio.

## RURBANCE e le Linee metodologiche delle Città del Vino

Per le sue azioni ed i suoi obiettivi, il progetto RURBANCE è in dialogo virtuale e sinergico con Città del Vino e le sue Linee metodologiche.

Tutte le attività di progetto hanno prestato molta attenzione alla questione del riequilibrio del rapporto tra la componente rurale e quella urbana. L'approccio alla sostenibilità dei luoghi è stato, inoltre, integrato con una dimensione re-distributiva spaziale, una sorta di 'perequazione territoriale' a favore dell'ambiente e della componente di ruralità poco contemplata nella strumentazione urbanistica. Inoltre, attraverso il turismo rurale locale si vuole cercare di attivare un 'patto urbano-rurale', che vedrà la rete di attori impegnarsi a supporto delle amministrazioni locali per la promozione dello sviluppo locale del sistema territoriale di Verona e delle sue Valli. Una sperimentazione che è stata anche occasione per la co-costruzione di una strategia integrata e *place-based* con nuove regole, non in contrasto con quelle esistenti ma a supporto di queste, in un nuovo quadro di *governance*. Infine, come per le città del Vino, il progetto RURBANCE ha riconosciuto nelle 'filieri agro-alimentare corte', un utile strumento per valorizzare contemporaneamente le produzioni tipiche locali ed una produzione attenta al territorio.

Responsabilità sociale e *governance* entrano così in ambiti prima esclusivamente di mercato e li fondono sapientemente con le agende e le azioni territoriali, sia all'interno che all'esterno degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale.

1. La Regione del Veneto partecipa al progetto RURBANCE attraverso la Sezione Urbanistica, con il gruppo coordinato dall'arch. Franco Alberti e composto dall'arch. Claudio Perin, arch. Fabio Mattiuzzo, Ph.D. Luca Lodatti, Ph.D. Vito Garramone, dott.ssa Francesca Borga. Durante il progetto hanno svolto attività di stage nell'ambito del progetto RURBANCE le laureande Anna Pagliarusco, Misa Canagna ed Hélène Zolli. Collabora con la Sezione Urbanistica anche la Sezione Agroambiente della stessa Regione (dott. Riccardo De Gobbi, dott.ssa Anna Fumagalli, arch. Rita Boccardo), l'INU Veneto (dott. Francesco Sbetti, dott. Massimo Gheno), l'Università Iuav di Venezia (prof.ssa Matelda Reho, dott.ssa Sara Stemplfle), l'Università degli studi di Padova (prof. Mauro Varotto, dott.ssa Angelica Dal Pozzo), l'Università degli studi di Verona (proff. Diego Begalli e Roberta Capitello).

Pianificare le città del vino

Catherine Dezio

## La candidatura UNESCO nel percorso evolutivo del Paesaggio Vitivinicolo di pregio

L'UNESCO (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura) è nata con il proposito di contribuire al mantenimento della pace attraverso i canali dell'educazione, della scienza e della cultura. Una delle sue missioni principali consiste nella tutela e nella trasmissione dei patrimoni culturali e naturali alle generazioni future, attraverso il riconoscimento di un valore universale eccezionale *Outstanding and Universal Value* (OUV). Per *Outstanding* intendiamo «il rappresentativo del migliore», il più iconico e il meglio conservato; per *Universal* «un valore riconosciuto a livello mondiale» e per cui l'umanità intera è responsabile della sua protezione.

Sulla base del trattato internazionale conosciuto come 'Convenzione sulla Protezione del Patrimonio Mondiale' (1972), l'UNESCO ha finora riconosciuto un totale di 1007 siti presenti in 161 Paesi (50 in Italia), ne incoraggia il monitoraggio e lo studio per il corretto intervento e invita gli Stati membri «ad

inserire la protezione del patrimonio in programmi comprensivi di pianificazione». Con la Dichiarazione di Budapest (2002), inoltre, è stato introdotto lo strumento strategico del Piano di Gestione come elemento obbligatorio per tutti i siti, i candidati e gli iscritti; tale requisito ha giocato un ruolo chiave nel rendere la gestione partecipata tema dominante nel patrimonio culturale.

I Paesaggi Vitivinicoli vengono inseriti nella lista UNESCO in quanto Paesaggi Culturali, categoria adottata dall'organizzazione nel 1992 per definire «opere combinate di natura e uomo», prodotto estetico della coevoluzione di aspetti antropici e naturali e testimoni del genio creativo delle popolazioni; tale categoria intende valorizzare l'uso sostenibile di un territorio ma soprattutto introdurre il nesso tra patrimonio materiale e immateriale e tra paesaggio e comunità. Tale relazione è rintracciabile anche nel concetto di *terroir*: il termine specifica il legame tra territorio e prodotto ma è anche rappresentativo di una





costruzione sociale, vera essenza del luogo, potenziale valoriale ricco e complesso.

Quindi, ciò che rende eccezionale il concetto della lista, in realtà, è la componente sociale e il ruolo che può avere il processo di candidatura UNESCO in un'ottica evolutiva più ampia. L'iniziativa del processo di iscrizione, infatti, parte dalla stessa comunità locale che propone il sito al Ministero, lancia iniziative di tutela e prepara il dossier di candidatura. Tale dossier deve dimostrare l'OUV, l'autenticità e l'integrità, la protezione del sito da normative di tutela, deve includere comparazioni del sito con altri per verificarne l'unicità e deve argomentare almeno uno dei dieci criteri UNESCO.

Nei siti vitivinicoli vengono dimostrati tre criteri: il III, in cui «la testimonianza unica di una tradizione o civiltà» è il vino, la sua produzione e le relazioni commerciali che ha provocato; il IV, «un'eccezionale esempio di architettura o paesaggio che mostra un periodo storico passato» e il V, «esempio di insediamento umano e culturale», rappresentati dall'uso del suolo modellato a terrazze e rappresentativo di territori morfologicamente complessi.

È bene sottolineare, quindi, come l'iscrizione alla lista UNESCO non sia di per sé un atto di tutela né costituisca una normativa o un congelamento; l'iscrizione, in realtà, rappresenta un riconoscimento e un inquadramento internazionale di una qualità già raggiunta nei secoli ma ben tutelata e valorizzata dalle generazioni più recenti.

È il processo di candidatura, perciò, che, come iniziativa locale, si pone come una progettazione partecipata della comunità, ma soprattutto rappresenta una singola azione di un percorso, più o meno consapevole, che descriviamo come resiliente.

Nei confronti di uno sviluppo produttivo meccanizzato e omologante che punta alla grande quantità a piccoli prezzi, infatti, caratteri come la morfologia complessa, la posizione isolata, nonché la produzione tradizionale a mano, verrebbero eliminati perché non all'altezza delle grandi concorrenze. In risposta a tale pressione globalizzante, i paesaggi vitivinicoli che si candidano alla lista vogliono consolidare la loro unicità facendo di una potenziale debolezza il loro punto di forza. Nel mondo che si va globalizzando, la

volontà di conservare l'originalità di questi Paesaggi dando a essi un'identità contemporanea e un ruolo attivo nelle politiche territoriali è la grande sfida della pianificazione territoriale e economico-culturale di questi siti. E' bene ricordare, infatti, che la continuità della loro esistenza e l'autenticità dei valori di cui sono portatori risiedono nella comunità locale, ovvero nel mantenimento dell'attività produttiva e delle pratiche tradizionali. Tale attività può essere ancora redditizia, ed è il caso delle Cinque Terre per esempio, dove si vende il vino a un prezzo sufficiente al mantenimento della terra che lo ha prodotto; diversamente per alcune terrazze del Mediterraneo, dove i paesaggi sono mantenuti da lavoratori nel loro tempo libero, con il desiderio di mantenere viva la loro eredità. Purtroppo, in molti casi queste tradizioni si dimostrano inadeguate per l'economia moderna e gradualmente scompaiono; in questi luoghi la scelta è tra accettare un cambiamento nella gestione mantenendo il loro valore eccezionale, o semplicemente lasciarsi andare.

Analizzando i siti vitivinicoli europei iscrit-

ti nella lista del Patrimonio Mondiale si può appurare che, grazie alle iniziative della comunità locale (intesa come istituzioni, associazioni, residenti, produttori), abbiano intrapreso un percorso virtuoso nel quale il processo di candidatura si colloca, non all'inizio come driver principale nè tanto meno alla fine di uno sviluppo completamente avvenuto, ma come dichiarazione internazionale di tale percorso resiliente.

L'Alto Douro, sito portoghese iscritto nel 2001, ha legislazione e delimitazione risalenti al '700. Allo stesso modo nel sito svizzero di Lavaux, UNESCO dal 2007, la volontà di preservare il integro il paesaggio esisteva già dal 1979 quando nacque la legge per la tutela del sito LPPL (Legge sul Piano della Protezione di Lavaux), lanciata da un referendum e dall'iniziativa 'Salvare Lavaux' (oggi diventata 'Llavaux' dal 2012). Dopo l'iscrizione le iniziative sono proseguite: per esempio 'Association Lavaux Patrimoine Mondial' (2012) è un'associazione culturale per la tutela del Paesaggio che crea sinergie tra competenze differenti.

Altre iniziative resilienti sono numerose e in continua crescita, alcune delle quali sono state parti integranti dei dossier di candidatura al tempo dell'iscrizione. Fondamentale è, per esempio, il modello di *governance* cooperativo tra istituzioni locali e non, per una gestione adeguata e che aiuti i piccoli produttori a mantenere viva la propria attività. Esempi di modelli di gestione ben riusciti sono: il sito UNESCO della Valle della Loira, in cui c'è una condivisione delle responsabilità tra comunità e istituzioni, e quello svizzero di Lavaux, in cui la *governance* è di tipo *bottom-up* e si concentra sul supporto ai viticoltori.

A tal proposito, le strategie che intersecano qualità del paesaggio e del vino rappresentano un substrato fondamentale per una gestione olistica, che includa aspetti ambientali, agricoli e commerciali. La continuazione dei metodi tradizionali, un uso combinato delle risorse naturali, una gestione ecologica del prodotto, come anche il mantenimento e la risistemazione dei muretti in pietra a secco, quindi, risultano tutti elementi con-

seguiti a tale connessione di qualità tra vino e paesaggio, che coinvolge il viticoltore come anche il consumatore. Nell'acquistare il vino, il consumatore è consapevole di comprare un prodotto più costoso ma di qualità certificata e garantita, che esce dalla concorrenza internazionale e che contribuisce al mantenimento del paesaggio che si sta visitando. E' il caso, in maniera diversa, di molti siti europei UNESCO, uno fra tutti è Wachau in Austria: qui è presente un'associazione di viticoltori che impone agli affiliati vini di alta qualità, prodotti in maniera tradizionale, imbottigliati localmente e nel pieno rispetto del paesaggio.

Il legame tra prodotto e paesaggio, inoltre, è garante per ogni tipologia di cambiamento, anche per quello climatico, che rappresenta una minaccia incombente sulla produzione e sul paesaggio stesso; cambiando clima, infatti, si possono scegliere uve differenti pur mantenendo attività, paesaggio e un marchio tutelato e valorizzato.

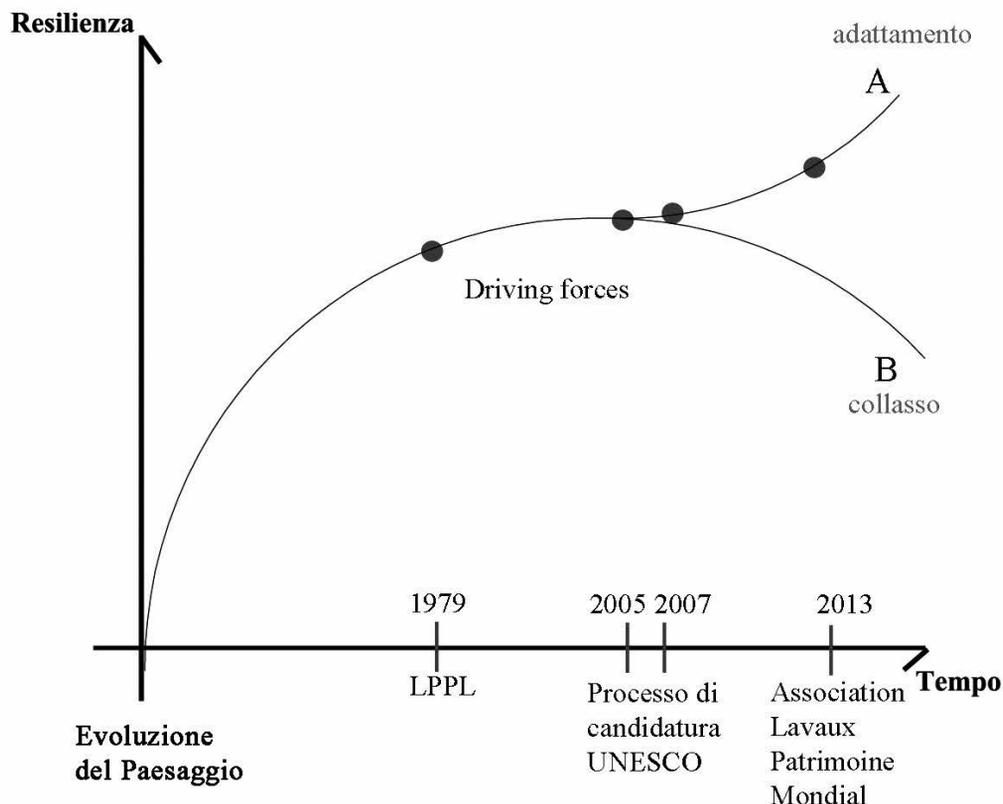
Allo stesso modo, il diffusissimo rischio già in atto dell'abbandono dei terreni da parte



delle generazioni più giovani è strettamente connesso a due fattori: all'economia fragile del territorio e al non sempre solido senso di appartenenza. Per quanto riguarda il supporto all'economia viticola, la strategia descritta in precedenza rappresenta una gestione che va incontro alle crisi concorrenziali. La consapevolezza e l'appartenenza al territorio è un aspetto delicato e apparentemente meno strategico, che coinvolge la partecipazione di tutta la comunità residente. I processi partecipativi invitano all'impostazione di un laboratorio, in cui tutti sono parti attive utili alla gestione territoriale. Altre strategie utilizzate sono: la mobilità turistica e quindi l'uso combinato dei mezzi pubblici per lo smistamento del traffico stradale e a favore della fruibilità lenta del paesaggio (come per le Cinque Terre, in cui è possibile acquistare un solo biglietto che include navigazione, treno e bus) e le strategie riguardanti la gestione agricola, e quindi, per esempio, la multifunzionalità di colture alternative, utili sia alla biodiversità che alla diversificazione del mercato (nella Valle del Medio Reno è stato reintrodotta la ciliegia, mentre alle Cinque Terre la coltivazione di erbe aromatiche).

Inoltre, questi siti hanno introdotto linee metodologiche per la nuova edilizia e per il controllo sull'espansione urbana utilizzando lo strumento del referendum per coinvolgere i residenti stessi (per esempio a Lavaux).

Nelle strategie descritte è possibile individuare un percorso resiliente, nel quale il processo di candidatura UNESCO si colloca come parte integrante e affermazione internazionale. Si tratta di una possibilità per paesaggi potenzialmente fragili di preservarsi e di valorizzare l'eccezionalità del sito; inoltre, partendo dalla comunità locale, può fungere da processo partecipativo di (ri)costruzione dell'identità territoriale, base utile per il mantenimento nel tempo. Una volta, poi, che il sito viene iscritto nella lista UNESCO possiede un marchio di qualità internazionale che gli permette di avere una visibilità a grande scala, intercettare occasioni di sviluppo, utilizzare il turismo come strumento per contribuire alla conservazione della biodiversità e della diversità culturale e realizzare un'efficace *governance* territoriale, sensibile alle istanze locali e inserita in uno sviluppo dinamico e sostenibile.



Una semplificazione del percorso evolutivo del Paesaggio Vitivinicolo di Lavaux, Svizzera. (Elaborazione C. Dezio)

### Riferimenti bibliografici

- Beniston M. (2008). *Sustainability of the landscape of a UNESCO World Heritage Site in the Lake Geneva region (Switzerland) in a green house climate*. International Journal of Climatology
- Petit C., Konold W. e Hochtl F. (2012) *Historic terraced vineyards: impressive witnesses of vernacular architecture*. Landscape History
- Biagioli G., Prats M., Bender J. (2013). *Linee metodologiche per la tutela e la valorizzazione dei Paesaggi Culturali vitivinicoli con particolare attenzione ai vigneti e alle aree a rischio*. VITOUR
- Cote M., Nightingale A. (2012). *Resilience thinking meets social theory: situating socio-ecological systems (SES) research*. Progress in Human Geography
- Cote M., Nightingale A. (2012). *Resilience thinking meets social theory: situating social change in socio-ecological systems (SES) research*. Progress in Human Geography.
- Dossier d'iscrizione Alto Douro
- Dossier d'iscrizione Valle della Loira
- Dossier d'iscrizione Lavaux, vignoble en terrasses face au lac e aux alpes (2006)
- Report Cinque Terre
- Dossier d'iscrizione Valle del Medio Reno
- Dossier d'iscrizione Wachau
- Evans (2011). *Resilience, ecology and adaptation in the experimental city*. Transactions of the Institute of British Geographers
- Holling C. S. (1973). *Resilience and stability of ecological systems*. Annual reviews of ecology and systematics.
- ICOMOS (1992). *World Heritage Convention*
- ICOMOS (2008). *The world heritage list. What is OUV?*
- ICOMOS (2009). *WH Cultural Landscapes. A handbook for conservation and management*
- ICOMOS (2011). *Preparing WH Nominations*.
- Ministero delle Politiche Agrarie Alimentari e Forestali (2007). *Vitigni Italiani. Storia nutrizione e gusto*
- Norgaard R. (1984). *Coevolutionary Agricultural Development. Economic Development and Cultural Change*. The University Chicago Press.
- Palang H. e Alumae H., Antrop M., Helmfrid S. (2005). *Rural Landscapes: past processes and future strategies*. Landscape and Urban Planning.
- Petit C., Konold W. e Hochtl F. (2012) *Historic terraced vineyards: impressive witnesses of vernacular architecture*. Landscape History
- Rapporto UNESCO (2005). *I Paesaggi Culturali del Vino UNESCO*. Universal Declaration on Cultural Diversity.
- UNESCO <http://whc.unesco.org>; <http://en.unesco.org>
- Vos, Meeke (1999). *Trends in european cultural landscape development: perspectives for a sustainable future*. Landscape and Urban Planning
- Walker B., Holling C. S., Carpenter S., Kinzing A. (2004). *Resilience adaptability and transformability in social ecological systems*. Ecology and Society

Carla Ferrari

## Bomporto: una città del vino resiliente alle catastrofi naturali

Il Piano strutturale comunale (Psc) del Comune di Bomporto è stato insignito del premio assegnato dall'Associazione Nazionale Città del Vino e dall'Istituto Nazionale di Urbanistica come 'Miglior Prg delle Città del Vino 2010', avendo sviluppato un modello di zonazione vitivinicola che ha saputo orientare la pianificazione del territorio:

- valorizzando i terreni più vocati alla coltivazione dei vigneti e gli ambiti ad elevata connotazione paesistica, preservandoli da utilizzi impropri,
- limitando la nuova edificazione strettamente alle esigenze delle aziende agricole specializzate,
- favorendo lo sviluppo delle attività che valorizzano le emergenze storico-architettoniche ed il loro corredo paesaggistico-ambientale,
- modificando una previsione infrastrutturale già programmata dall'amministrazione provinciale, che presentava un rilevantissimo impatto sul sistema dei vigneti presenti a nord dell'abitato di Sorbara e in generale sulle aree più vocate alla coltivazione dei vitigni, individuando, in alternativa, una soluzione di minimo impatto con i vigneti e con prestazioni ottimali in termini trasportistici ed economici.

Dopo l'approvazione del Psc, il Comune di Bomporto ha subito due eventi catastrofici: un terremoto il 20 e 29 maggio 2012 e un'alluvione nel gennaio 2014.

Due eventi che diventano ancora più catastrofici se si collocano in sequenza, sommando ai danni non ancora rimarginati della prima catastrofe, il sisma, i danni della seconda catastrofe, l'alluvione.

Una situazione grottesca poiché ai danni si è aggiunta la beffa, considerato che nei capannoni esistenti dell'area produttiva di Bomporto, si erano trasferite molte attività produttive

provenienti dai comuni più danneggiati dal sisma della Bassa Modenese, con nuovi macchinari in sostituzione di quelli danneggiati dal sisma, che sono nuovamente da buttare, perché alluvionati.

Il sisma non era prevedibile, come si sa, ma neppure l'alluvione del gennaio 2014 era prevedibile, perché non si è trattato di una tracimazione o di un cedimento d'argine in una situazione critica. Ha ceduto un argine, con una falla di 80 metri, in un tratto rettilineo del fiume Secchia, molto distante dalle aree urbanizzate di Bomporto.

In entrambe le situazioni di emergenza, Bomporto ha potuto contare su una strumentazione urbanistica organica, fondata su un quadro conoscitivo molto dettagliato, elaborato in occasione della redazione del Psc.

Ciò ha consentito:

in occasione del terremoto del maggio 2012:

- di poter contare, fin dai primi giorni successivi al sisma, su un patrimonio di cartografie tematiche, che hanno consentito

di organizzare al meglio lo svolgimento dei sopralluoghi per la compilazione delle schede AeDES e di predisporre la restituzione cartografica degli esiti del danno;

- di operare, nei mesi successivi al terremoto, scelte coerenti con la pianificazione vigente;
- di poter contare su una documentazione dettagliata di schedatura degli edifici di interesse storico-architettonico soggetti a tutela dal Psc per operare la ricognizione delle condizioni degli edifici di interesse storico-architettonico del territorio comunale conseguenti agli eventi sismici del maggio 2012.

in occasione dell'alluvione del gennaio 2014:

- di poter contare su cartografie tematiche del quadro conoscitivo del Psc che hanno consentito al comune di assumere decisioni rapide sulla necessità di evacuare le aree maggiormente depresse e a rischio di allagamento o sulla possibilità di far defluire l'acqua in base alle capacità di invaso delle diverse aree del territorio.

Entrambe queste catastrofi hanno messo a dura prova e in parte compromesso, seppure temporaneamente, lo sviluppo del territorio prefigurato dal Psc.

Il terremoto del maggio 2012 ha prodotto notevoli danni al patrimonio edilizio esistente e in particolare agli edifici di più vecchio impianto sparsi nel territorio agricolo, con effetti disastrosi in termini economici e funzionali, ma anche in termini di trasformazione radicale del paesaggio rurale.



Terremoto 2012

Il territorio di Bomporto è particolarmente ricco di edifici di interesse storico-architettonico, il cui valore si intreccia con quello del paesaggio, dominato dalla presenza dell'argine del fiume Panaro ma anche dal sistema delle ville storiche, le cui provane di accesso, con i loro filari alberati, scandiscono un territorio dove sono ancora presenti anche le piantate, ovvero alberate formate da essenze arboree varie (da frutto e da legno) abbinate alla vite.

Le riflessioni sviluppate collegialmente nei comuni della bassa colpiti dal sisma, hanno evidenziato, fin da subito, che la salvaguardia del patrimonio edilizio storico era fondamentale, non tanto e non solo per non perdere memoria di un prezioso documento dell'edilizia storica del passato ma soprattutto per non cancellare definitivamente la memoria identitaria collettiva.

Per questa ragione, il Piano della Ricostruzione post sisma, elaborato per il Comune di Bomporto in attuazione della Lr 16/2012, si è focalizzato sulle condizioni di conservazione del patrimonio di interesse storico-architettonico già classificato dal Psc e duramente colpito dal sisma, valutando come intervenire affinché i singoli interventi contribuissero a ricomporre un puzzle che, a seguito degli eventi sismici, sembrava così scomposto da renderne impossibile la percezione. A tal fine, si è ritenuto che gli interventi della 'ricostruzione' dovessero rimettere a posto i pezzi senza fare più danno del terremoto, mettendo in campo una sensibilità progettuale capace di coniugare l'esigenza di salvaguardare il paesaggio rurale con la necessità di dare risposta ad esigenze funzionali connesse alla conduzione dei fondi agricoli e, ove questa sia ormai perduta, con proposte di rifunzionalizzazione compatibili con le caratteristiche del territorio rurale.

La revisione della disciplina di tutela del Psc, svolta attraverso il Piano della Ricostruzione, ha operato in due direzioni:

- l'una rivolta a valutare se ogni singolo edificio analizzato dovesse mantenere il vincolo di tutela del Psc, tenendo conto del danno subito in conseguenza degli eventi sismici del maggio 2012,
- l'altra rivolta a declinare un apparato normativo, modificato rispetto alla struttura normativa originaria, per tener conto del fatto che, anche quando

non crollati, gli edifici interessati dagli eventi sismici del maggio 2012 hanno comunque subito danni molto consistenti, non sempre e non necessariamente apprezzabili a vista.

La scelta di confermare o meno la tutela di Psc è di tipo puntuale e tiene in considerazione, oltre allo stato di danno, anche le relazioni con il contesto in cui il fabbricato è ospitato. Si è ad esempio ritenuto che, in presenza di danni anche consistenti, ma non di crolli:

- nel centro storico e nel territorio urbanizzato, si è rilevato che anche quando danneggiati dal sisma, gli edifici hanno conservato integralmente l'assetto volumetrico originario, oltre che le caratteristiche storiche, architettoniche, tipologiche e testimoniali, rendendo opportuno confermare la tutela di Psc, al fine di non snaturare i caratteri identitari del tessuto urbano,
- nel territorio rurale, si è ritenuto necessario confermare la tutela di Psc in tutti i casi in cui il fabbricato, pur avendo avuto danni, non fosse crollato e fosse quindi possibile riconoscere i connotati originari in modo da poterli ricomporre o quando facesse parte di una corte caratterizzata da più edifici tutelati non crollati, al fine di salvaguardare, insieme all'edificio, anche i caratteri dell'impianto urbanistico originario e le sue relazioni con il contesto di riferimento con la vegetazione presente (filari e siepi), con la trama agricola del paesaggio circostante, con eventuali corsi d'acqua, con la viabilità di accesso e con la viabilità da cui il complesso edilizio risulta visibile.

La revisione della disciplina di tutela, attraverso la messa a punto di un apparato normativo che sappia disciplinare gli interventi, tenendo conto del fatto che, ancorché non crollati, gli edifici hanno comunque subito danni molto consistenti, può consentire di salvaguardare il patrimonio edilizio nei suoi elementi fondamentali, che spesso vanno oltre la semplice conservazione del singolo manufatto.

Gli eventi sismici hanno prodotto danni spesso irreversibili alle strutture dei fabbricati che comportano necessariamente un nuovo atteggiamento nei confronti della tutela, che deve essere declinata tenendo

conto del fatto che l'evento sismico non ha solo prodotto i danni rilevabili a vista, ma ha indebolito le strutture, anche quando queste non siano crollate, rendendole ancora più fragili di quanto non fossero prima del sisma, considerando che tali edifici sono tipicamente caratterizzati da fattori intrinseci di vulnerabilità non solo sismica, che l'abbandono o il degrado a cui, in molti casi, sono stati soggetti nei decenni scorsi, ha inevitabilmente accentuato, tanto da rendere spesso arduo il riconoscimento di dissesti preesistenti.

La concomitanza dei fattori intrinseci di vulnerabilità, delle situazioni di abbandono o degrado, di dissesti preesistenti, ha reso tali fabbricati particolarmente vulnerabili nei confronti delle azioni sismiche. Gli eventi del maggio 2012 hanno prodotto danni spesso irreversibili alle loro strutture, non sempre affrontabili solo con interventi di cuci-scuci ma che, a volte, impongono di ricorrere ad interventi di rinnovo integrale delle strutture, tramite demolizione, con ripristino delle stesse, attraverso la loro fedele ricostruzione, al fine di garantire idonei livelli di sicurezza nei confronti degli eventi sismici, assicurando al contempo un innalzamento del livello di sicurezza sismica e una riduzione della vulnerabilità e il miglioramento del rendimento energetico degli edifici.

D'altra parte è necessario ricordare che la maggior parte degli edifici storici del territorio rurale è o era intonacata e che il loro valore architettonico, prima del sisma, era determinato dal fatto che se ne apprezzava la composizione architettonica ed il semplice apparato decorativo, costituito non da stucchi e fregi, ma piuttosto dalla sapiente composizione dei mattoni a formare capitelli e paraste. Ai fini della percezione del loro valore architettonico, non rilevava il materiale di cui erano costituiti, proprio perché, nella generalità dei casi, gli edifici erano intonacati.

Questi edifici sono una componente fondamentale del paesaggio rurale, proprio in ragione delle caratteristiche architettoniche che li connotano: sono edifici planimetricamente e volumetricamente significativi, con un rapporto armonico fra dimensione in pianta ed altezza, caratterizzati dalle proporzioni fra le grandi aperture e le parti murarie, spesso rappresentate da moduli ri-

correnti di pilastri o paraste binate, di forma semplicissima ma estremamente armonica, impreziosite solo da capitelli realizzati con un giro più largo di mattoni. Sono edifici rurali tipici, riproposti quasi in serie, ciascuno con una propria peculiarità data dalla presenza di gelosie o meno, da più o meno moduli di aperture, dal raffittimento o meno dei pilastri, ma tutti con le medesime proporzioni. E' l'insieme di questi edifici che connota il paesaggio ed il rischio è di cambiare i connotati del paesaggio rurale.

Ad esito della revisione operata dal Piano della Ricostruzione, gli edifici di interesse storico-architettonico tutelati dal Psc del Comune di Bomporto, passano da 527 a 478 edifici, eliminando la tutela dal 10% degli edifici originariamente tutelati dal Psc.

L'alluvione del gennaio 2014 ha inondato il territorio di Bomporto, invadendo l'area urbana più antica, con un battente di circa 2 metri d'acqua e riversando acqua e fango sui terreni agricoli, compromettendo le aree di pregio vitivinicolo e i pereti doc.

Diversamente dal sisma, i danni che l'alluvione ha provocato sul patrimonio edilizio sono reversibili e recuperabili in tempi più contenuti, anche grazie alla ferrea volontà degli emiliani che ha saputo contrastare l'evento catastrofico, ritornando alla normalità in tempi molto rapidi, pur con molta fatica e con perdite molto consistenti. Un po' più persistenti possono essere invece i danni all'agricoltura ed in particolare ai vigneti ma in questo caso, fortunatamente, l'alluvione è avvenuta a gennaio, in un periodo in cui le radici erano a riposo, provocando condizioni di sofferenza, ma non morie degli impianti vitivinicoli.

A seguito dell'alluvione, il Comune di Bomporto ha ritenuto necessario approfondire il tema del rischio idraulico, affidando un incarico per la redazione della 'Valutazione della pericolosità idraulica del territorio comunale di Bomporto', in base alla quale adottare le necessarie misure preventive di messa in sicurezza del territorio, adeguare, ove necessario, gli strumenti urbanistici e pianificare più efficacemente le attività emergenziali. Poiché le modifiche alla pianificazione (Psc e Rue) derivanti da tale studio idraulico, necessarie per migliorare le condizioni di sicurezza idraulica del territorio e per favorire la fase della ricostruzione post-alluvione, devono necessariamente coordinarsi con la



Alluvione 2014

ricostruzione post-sisma, le risultanze dello studio idraulico saranno recepite nel 2° stralcio del Piano della Ricostruzione.

A due anni e mezzo dall'evento sismico, molti interventi di recupero degli edifici in area agricola sono già stati avviati, sulla base delle previsioni del Piano della Ricostruzione e, ad un anno dall'alluvione, gli edifici alluvionati e i terreni agricoli inondata sono tornati alla normalità e sono in corso di esecuzione molti interventi sui corpi idrici, per contrastare il rischio idraulico. Altri interventi di protezione dal rischio idraulico saranno definiti e puntualmente

individuati alla luce dello studio idraulico sopra citato, con l'obiettivo di proteggere dalle inondazioni sia l'abitato che le aree produttive esistenti.

La comunità di Bomporto ha saputo reagire, affrontando l'emergenza con tenacia ed efficacia, ma anche mettendo in campo, fin da subito, strategie e indirizzi per il recupero dei danni subiti, dimostrando che un territorio che può contare su un quadro delle conoscenze strutturato e su un conseguente sistema di pianificazione, può essere più resiliente, anche nei confronti delle catastrofi naturali.

Roberto Formato

## Sviluppo socio-economico e ambientale delle città del vino

L'attuazione del Piano regolatore delle città del vino determina una pluralità di impatti positivi per lo sviluppo delle località coinvolte. Tali impatti sono analizzabili con riferimento a diversi aspetti, di natura sociale, economica e ambientale.

Sul piano sociale l'aspetto più rilevante è sicuramente quello connesso alla natura partecipativa del Piano e, quale conseguenza diretta, alla definizione di un nuovo modello di 'governance' del territorio.

Non è una novità che negli ultimi anni si sia assistito a un progressivo passaggio dalle tradizionali forme di governo territoriale, basate sul ruolo prescrittivo svolto dagli attori che detengono un potere formale conferito dall'organizzazione dello Stato (i Comuni, la Regione, gli Enti Parco, etc.) a forme diverse e più articolate, derivanti dal riconoscimento dell'esistenza di relazioni complesse tra i diversi soggetti – pubblici, privati, del terzo settore – che concorrono a determinare le effettive strategie di sviluppo di un territorio (Painter e Goodwin, 1995)<sup>1</sup>.

Alla base del cambiamento in atto vi è il riconoscimento della profonda opera di ristrutturazione dello Stato e il suo cambiamento di ruolo nel governo delle relazioni tra società ed economia. Tanto è consolidato tale approccio che fin dal 2001, la Commissione Europea<sup>2</sup>, attraverso il proprio 'Libro Bianco', aveva evidenziato, tra i principi della buona *governance*, proprio la trasparenza dei processi decisionali e la partecipazione della comunità locale, all'interno di un approccio orientato anche ad assicurare l'*accountability* e l'efficacia delle azioni e in un quadro complessivo di coerenza delle politiche di sviluppo locale.

Tutto questo, come è noto, all'interno di una traiettoria che parte ancora da più lontano, il cui inizio si può simbolicamente collocare nella esperienza pionieristica di Porto Alegre

nel 1989, dove fu attuato il primo caso di bilancio partecipativo, il quale diede il via al dibattito sullo sviluppo sostenibile a livello locale, cui fece seguito il successivo lancio delle 'Agende 21 locali' scaturite dalla Conferenza ONU del 1992 a Rio de Janeiro e l'approvazione della Carta di Aalborg nel 1994 in Danimarca, sul tema delle città sostenibili.

Per quanto non sempre attuato efficacemente, si può dunque sicuramente affermare che il tema della partecipazione sia ormai un dato acquisito e costituisca un pre-requisito di qualsiasi processo di sviluppo socio-economico a livello locale. La partecipazione nel caso del Piano regolatore delle città del vino assume tuttavia un significato speciale, perché in questo caso gli operatori economici – ovvero gli imprenditori agricoli e i viticoltori – non vengono chiamati solamente a contribuire alla definizione delle politiche di sviluppo, ma a definire un proprio ruolo attivo nella realizzazione delle stesse.

Nelle potenzialità del Piano, difatti, non vi è solamente l'elaborazione di un sistema di regole più sofisticato e condiviso per l'utilizzo dei suoli agricoli, ma anche la definizione di un nuovo modello di gestione del territorio, dove alcune funzioni tipicamente appannaggio dell'attore pubblico possono essere opportunamente cedute agli operatori privati. Tutto questo in accordo a un principio di sussidiarietà orizzontale che bene si integra con l'attuale ricerca di nuovi – e anche più economici – modelli di erogazione dei servizi pubblici, resa necessaria dai vincoli crescenti che le politiche di bilancio nazionali impongono alla finanza pubblica locale.

Ci riferiamo, per esempio, alla possibilità che il processo di elaborazione del Piano regolatore delle città del vino possa determinare, sulla base della volontaria disponibilità degli imprenditori, la possibilità per gli imprenditori agricoli di assumere in prima persona

l'onere di taluni interventi – tipicamente appannaggio dell'attore pubblico, come la pulizia e la manutenzione delle strade rurali – che i Comuni anche a causa di tali crescenti vincoli (ma anche per una non sempre adeguata sensibilità e attenzione), non riescono più ad assicurare con la necessaria costanza.

Le implicazioni sociali del Piano si rivelano dunque immediatamente collegate ai suoi risvolti sul piano economico. Oltre ai possibili benefici sul piano della spesa pubblica locale, attraverso la 'cessione' di parti di attività agli imprenditori locali, secondo uno spirito di sano partenariato, i benefici maggiori, da questo punto di vista, derivano dalla concreta possibilità di determinare le condizioni per un incremento del reddito degli imprenditori agricoli, con conseguenze immediate sotto il profilo della sostenibilità finanziaria delle imprese e della loro capacità di generare occupazione.

L'incremento del reddito degli imprenditori agricoli, in particolare dei viticoltori, può derivare da due contribuzioni separate. La prima è essenzialmente connessa alla possibilità, attraverso i processi di zonazione che costituiscono parte essenziale del Piano, di specializzare le coltivazioni, riconoscendo la capacità delle diverse parti del territorio comunale di contribuire in maniera differente alla qualità dei vini prodotti. Tale elemento di conoscenza può consentire di pianificare conseguentemente l'uso dei suoli, vincolando alla produzione vitivinicola in particolare quelli più vocati. Allo stesso modo, essa può contribuire a diversificare e specializzare i diversi vini prodotti all'interno di uno stesso territorio, consentendo politiche di *brand* focalizzate che possono trovare riscontro nella crescente sofisticatezza della domanda, eventualmente generando anche marchi particolari legati alle zone riconosciute quali più pregiate. La diversificazione può, a sua volta, consentire di sfuggire alla competizione di prezzo che grava su molte produzioni vitivinicole.

Importanti benefici economici possono poi derivare dal potenziamento della capacità di attrazione del territorio. L'implementazione del Piano regolatore delle città del vino consente difatti di porre al centro della strategia di sviluppo del territorio il vigneto e le sue modalità di fruizione. Da qui il passo alla valorizzazione turistica, in particolare all'eno-turismo ma al turismo rurale più in generale,

è assai breve. Il Piano può difatti contenere una serie di 'attenzioni' per l'accoglienza dei turisti, quali ad esempio:

- una sezione direttamente connessa alla realizzazione di itinerari fruibili a piedi, in bicicletta o a cavallo, con le conseguenti pianificazioni in termini di modalità e specifiche dei servizi accessori (segnaletica dedicata, punti di sosta e osservazione, etc.);
- una ulteriore sezione connessa alle modalità di accoglienza turistica in azienda, specificando le dotazioni minime essenziali per la ricezione dei visitatori, i materiali da utilizzare e altri aspetti tali da conferire coerenza e qualità all'offerta enoturistica territoriale.

Le ricadute sotto il profilo economico possono essere assai rilevanti, come dimostrano i ben noti dati relativi alla crescita del turismo del vino e del turismo rurale. Non a caso, peraltro, la politica agricola europea, declinata in Italia attraverso i programmi di sviluppo rurale (PSR) dalle singole regioni, dedica ampio spazio e specifici incentivi alla diversificazione dell'attività agricola e alla creazione di fonti di reddito per gli agricoltori diverse e integrative rispetto a quelle tradizionali. Il turismo poi, come è noto, se correttamente implementato, può determinare una serie di ulteriori ricadute a livello locale, rendendo possibile lo sviluppo di servizi e funzioni per soddisfare una intera catena del valore costituita dal consumo di produzioni agroalimentari complementari a quella vitivinicola (nella ristorazione), dalla fruizione di servizi accessori e dall'eventuale pernottamento.

L'elaborazione del Piano regolatore delle città del vino, in sostanza, può dare la stura ad un processo di valorizzazione complessiva del territorio e delle attività in esso presenti, richiamando l'attenzione dei *policy-makers* locali su impatti economici e occupazionali di tipo diretto e indiretto, che restano invece molto spesso trascurati nelle pianificazioni urbanistiche unicamente attente al 'costruito' urbano.

Rilevanti, da questo punto di vista, sono anche le implicazioni sotto il profilo ambientale. Oltre quelle, più scontate, sul piano paesaggistico, intimamente legate alla presenza dei vigneti, si evidenziano una pluralità di impatti positivi, che spaziano dall'attenzione per la conservazione e valorizzazione degli elementi identitari del territorio, alla promozione di

pratiche attive di gestione ambientale.

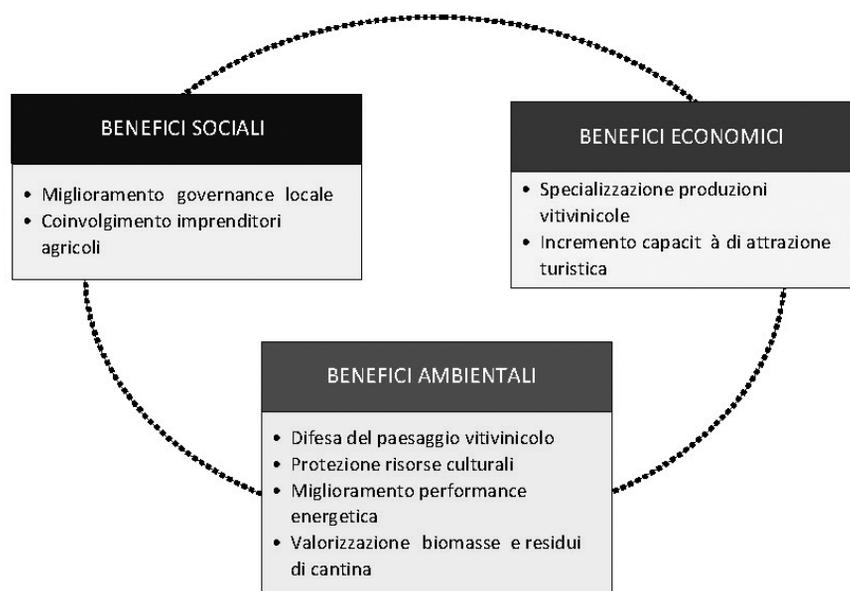
Nel primo caso, si ricorda che il Piano regolatore delle città del vino contiene tipicamente norme che riguardano la protezione degli elementi di identità territoriale, siano essi appartenenti alla sfera del patrimonio culturale rurale o a quella delle peculiarità naturalistiche. In maniera più proattiva, il Piano può tuttavia contenere incentivi e soluzioni innovative inerenti una gestione più efficace delle risorse ambientali, mettendo a sistema una serie di innovazioni che, nel settore della viticoltura sostenibile sono state sperimentate negli ultimi anni. Ci si riferisce, per esempio, alla possibilità di identificare all'interno del Piano modalità per l'efficientamento energetico delle aziende, oppure la valorizzazione degli scarti di produzione quali input per processi produttivi a valle.

Sul piano dell'efficientamento energetico, il piano potrebbe contenere, al proprio interno, apposite disposizioni per disciplinare, promuovere e diffondere comportamenti più efficienti sotto il profilo dei consumi e delle emissioni, inquadrandoli anche all'interno dei piani d'azione per l'energia sostenibile promossi a livello europeo e attuati a livello locale (laddove esistenti) dagli stessi Comuni. In tema di CO<sub>2</sub>, soprattutto per quanto riguarda lavorazioni e concimazioni, l'agricoltura è difatti considerata fonte di elevate emissioni.

A questo proposito, si può fare riferimento, assumendole a *benchmark*, a pratiche consolidate. Tra queste, a titolo esemplificativo, vale

la pena citare quella dell'azienda Montevibiano, in provincia di Perugia, che è stata insignita di numerosi premi per la sua 'rivoluzione verde'. Si tratta di un'azienda che ha raggiunto la piena autosufficienza in campo energetico, mettendo in atto una serie di misure, da quelle più semplici (spegnimento di server energivori, uso di carta riciclata, etc.) ad altre più sostanziose, quali:

- il ricorso a pannelli fotovoltaici con il trasferimento dell'energia non consumata alla rete nazionale;
- la tinteggiatura dei silos con bianco riflettente, che abbassa il riscaldamento della temperatura atmosferica attraverso il c.d. effetto albedo;
- l'utilizzo di mezzi di trasporto eco-compatibili all'interno dell'azienda (scooter e veicoli elettrici che si ricaricano attraverso batterie al vanadium, il quale a sua volta immagazzina l'energia prodotta da fonti rinnovabili; trattori alimentati da biodiesel di prima generazione, prodotti da terreni non in uso e marginali o da cippato da residui di lavorazione);
- il ricorso a una caldaia a cippato per l'alimentazione dell'impianto di riscaldamento, alimentata tra l'altro dai residui della potatura delle viti;
- la piantagione di migliaia di piante ad alto fusto intorno all'azienda per consumare CO<sub>2</sub>;
- l'impiego di acque di irrigazione azotate e la sostituzione dei concimi chimici con quelli organici nei vigneti.



Quadro sintetico dei benefici sociali, economici e ambientali del Piano regolatore delle città del vino

Il Piano regolatore delle città del vino potrebbe dunque promuovere la conoscenza e la replicabilità di tali pratiche, insieme ad altre come ad esempio il recupero, valorizzazione e riutilizzo delle vinacce oppure la trasformazione dei residui della vinificazione in bioplastiche, assicurando una performance ambientale efficiente ed al contempo economicamente conveniente e socialmente accettata. A tale scopo, il coinvolgimento e la collaborazione tra i viticoltori e l'attore pubblica può anche consentire di identificare alcuni interventi di natura collettiva (come ad esempio nel caso di impianti di produzione di biogas dalle biomasse residuali della filiera vitivinicola locale).

Valeria Lingua

## Il Piano delle Città del Vino in prospettiva

Le Linee metodologiche per valorizzare i comprensori vitivinicoli di qualità nella disciplina territoriale ed urbanistica delle aree rurali sono state concepite nel 1996 e aggiornate nel 2006, per cui il “Piano regolatore delle città del vino” conta ormai quasi due decenni di vita.

Un periodo in cui l'Associazione Nazionale Città del Vino si è spesa per la sensibilizzazione delle amministrazioni aderenti (più di 500 comuni interessati da aree di pregio vitivinicolo) e insieme all'INU ha promosso il concorso biennale “Il Miglior PRG delle città del vino” per premiare gli strumenti urbanistici più virtuosi. Un periodo, ciò nondimeno, in cui sono sopravvenuti diversi cambiamenti, non solo nei sistemi e strumenti di pianificazione regionali, ma soprattutto nel quadro normativo nazionale in merito a temi connessi al governo delle aree rurali, dagli incentivi alla realizzazione di impianti per la produzione di energie da fonti rinnovabili alle norme per contrastare il consumo di suolo.

Dal 2007 l'Associazione Nazionale Città del Vino ha intrapreso un'azione ampia e articolata per arricchire il Piano regolatore delle città del vino con specifici contenuti in tema di tutela del paesaggio e valorizzazione della filiera vitivinicola (Tesi, Vallerini, Zangheri, 2009), misure di adattamento al deterioramento climatico e fonti di energia rinnovabile (Tesi, 2011), nuove forme dell'abitare rurale (Urbanpromo, 2014). Inoltre, le molteplici forme di incentivazione per l'efficientamento energetico del patrimonio edilizio – anche in zona agricola – hanno portato a sviluppare diverse riflessioni in merito alla qualità dell'architettura rurale e il risparmio energetico, così come la crisi economica ha portato a rivedere l'economia del vino in termini diversi, dall'apertura ai mercati internazionali alla valorizzazione delle filiere locali, nell'ambito del più ampio tema dell'accessibilità.

### I temi dell'attualità

E' ormai imprescindibile il rapporto tra vino e paesaggio. Una relazione che nasce dalla sedimentazione e stratificazione storica di azioni di trasformazione del territorio rurale, finalizzate alla produzione agricola e, nella fattispecie, vitivinicola. In questo senso il paesaggio non è un prodotto costruito a fini estetici, ma al contrario un costruito culturale in cui utile e bello sono inscindibili (Tesi, Vallerini e Zangheri, 2009, p. 12).

Ne emerge una importante riflessione sulla qualità dell'edilizia rurale: la conoscenza delle regole insediative storiche è finalizzata a tutelare le relazioni funzionali e paesaggistiche fra edilizia rurale esistente e sistemi produttivi agrari, attraverso la conservazione dell'integrità materiale e il recupero della relazione tra gli elementi di rilevanza storico-testimoniale ricadenti nelle pertinenze, nonché la trasmissione dei loro valori culturali. Anche gli interventi di nuova edificazione devono tenere in debita considerazione gli impatti paesaggistici in relazione ai caratteri tipologici, formali e costruttivi degli insediamenti e alle visuali generate.

Si tratta di una attenzione che emerge a maggior ragione in riferimento al tema dell'efficientamento energetico. In un primo momento, si è aperto un ampio dibattito in merito ai conflitti tra uso del suolo agricolo e produzione di energia da fonti rinnovabili, dovuto alla installazione intensiva di impianti fotovoltaici a terra (campi fotovoltaici) che, favorita dal sistema di incentivi statali, sottrae ampie superfici all'utilizzo agricolo (Tesi, 2011).

Ad oggi gli incentivi sono meno remunerativi e la pianificazione territoriale e di area vasta ha preso opportuni provvedimenti per individuare zone non idonee alla installazione di grandi impianti.

Resta invece all'ordine del giorno la questio-

1. Painter J, e Goodwin M. (1995): “Local governance and concrete research: investigating the uneven development of regulation” *Economy and Society*, 24 (3), 334 – 356
2. Commissione Europea (2001). *Libro Bianco sulla Governance*. Comunicazione del 25 luglio 2001, pubblicata Gazzetta ufficiale C 287 del 12 ottobre

ne dell'efficienza energetica: anche gli insediamenti rurali sono chiamati a far propri obiettivi d'eccellenza ambientale, intervenendo sugli edifici esistenti e su quelli di nuova costruzione con criteri di riduzione del fabbisogno energetico, improntati non solo alla realizzazione di edifici passivi (low o zero energy), ma con operazioni che rendano autosufficiente il sistema produttivo locale, anche attraverso l'utilizzo di impianti a biomasse o biogas che sfruttino gli scarti di lavorazione, come stanno già sperimentando diverse aziende in tutta Italia. Su questo tema i piani dei comuni delle città del vino, adeguando le proprie norme tecniche alla più recente normativa del settore, sono chiamati a dettare specifiche prescrizioni in merito al risparmio energetico anche in area rurale.

Come evidenziato da Formato in questo servizio, l'efficientamento energetico fa parte del più ampio sistema di azioni che concorrono alla valorizzazione socio-economica dei sistemi vitivinicoli, insieme alla realizzazione di infrastrutture materiali e immateriali per promuovere e garantire l'accesso al territorio. Anche in relazione all'accessibilità si evidenzia una notevole evoluzione del tema: inizialmente il *focus* era sull'accessibilità territoriale e sull'impatto delle infrastrutture rispetto al territorio vitato, non solo in termini paesaggistici, ma anche microclimatici, essendo provato che lo spostamento dei veicoli determina flussi di aria calda capaci di compromettere il microclima adatto alla produzione vinicola.

Oggi, preso atto di tale questione, emerge con prepotenza il tema dell'accessibilità locale ai fini della valorizzazione del paesaggio e della messa in rete delle cantine e delle strutture per la produzione e commercializzazione del prodotto vitivinicolo. Si tratta di interventi anche minuti, improntati alla riqualificazione del manto stradale della viabilità di accesso alle cantine, alla progettazione del paesaggio laddove si inserisce una nuova strada nel vigneto, alla riqualificazione/realizzazione di percorsi tematici dedicati al prodotto vitivinicolo (sentieri trekking e/o cicloturistici, strade del vino), alla segnalazione dei percorsi – anche attraverso l'installazione di idonea cartellonistica – e alla riqualificazione dei manufatti minori ivi presenti (fontane, muri di contenimento e ciglionamenti). Infine, un tema ancora poco esplorato riguarda l'accessibilità ai disabili dei fabbricati produttivi:

oltre agli spazi commerciali e per la degustazione, si tratta di permettere l'accesso dei soggetti con mobilità ridotta anche alle cantine e ai luoghi della produzione, ovvero ai percorsi di visita che molte realtà attivano per permettere di comprendere il ciclo del prodotto dal vigneto alla tavola.

L'utenza (lavoratori, visitatori, commercianti) è infatti ormai variegata e complessa, così come lo sono gli abitanti della campagna. Non esiste più una pressoché precisa sovrapposizione tra chi lavora e chi vive nelle zone agricole: un tempo chi lavorava la terra essenzialmente abitava sul luogo, al massimo nel centro urbanizzato più prossimo. Adesso il lavoro in campagna è cambiato, ed è sempre minore la stabilità dei lavoratori agricoli: la maggior parte dei lavori in agricoltura, vuoi per il cambiamento culturale del lavoro, vuoi per la crisi economica, viene svolta da lavoratori stagionali, a tempo determinato, con contratti 'atipici'. E sempre di più sono i lavoratori immigrati. Mentre i coltivatori sono oggi imprenditori colti, capaci e consapevoli delle strette relazioni tra territorio e prodotto (Boatti, 2014).

Le nuove forme dell'abitare la campagna entrano dunque a pieno titolo tra i temi connessi al Piano regolatore delle città del vino, ponendo due questioni essenziali: quali sono i nuovi modi di abitare la campagna, ovvero i luoghi un tempo essenzialmente accomunati alla ruralità, e come governare questo sviluppo attraverso specifiche attenzioni e indirizzi per la pianificazione delle città del vino.

*In primis*, assume un ruolo fondamentale la partecipazione degli operatori e delle comunità locali ai processi di governo del territorio, per attivare processi di sviluppo che, come ben evidenziato da Dezio e da Ferrari, possono incidere in positivo sulla resilienza complessiva della comunità e del sistema territoriale.

### **Verso la revisione delle Linee metodologiche**

Rispetto a questi arricchimenti, oggetto di seminari e pubblicazioni, sembra ora il momento di pervenire a una revisione complessiva e unitaria delle Linee metodologiche.

I casi presentati al concorso "Miglior PRG delle città del Vino" e il lavoro effettuato nell'ambito del gemellaggio AGIRE hanno evidenziato la permanenza di alcune difficoltà nel concepire in modo integrato il tema

della produzione vitivinicola nel più ampio contesto del governo del territorio.

In primo luogo, emerge una difficoltà culturale che, sebbene sia stata prefigurata fin dagli albori, ancora persiste: alcune aziende temono infatti che la zonazione sia interpretata come una "pagella surrettizia" (Città del Vino, 2006, p. 8). Questo timore è ancora e sempre presente, come emerso nelle interviste effettuate agli operatori nell'ambito del progetto AGIRE. Tuttavia, laddove la zonazione si sposa con uno strumento di governo del territorio capace di attivare logiche di sviluppo integrato, emergono appieno le potenzialità dello strumento non solo in termini di conoscenza, ma anche di pianificazione e programmazione capaci di valorizzare le specificità e cogliere le opportunità, come nel caso dei siti UNESCO di pregio vitivinicolo.

In secondo luogo, emergono alcune difficoltà tecniche dovute al reperimento dei dati e alle scale di rappresentazione: non in tutte le regioni sono disponibili dati cartografici di base, serie storiche di dati meteorologici e studi inerenti gli usi dei suoli aggiornati, oppure sono a scale di analisi troppo ampie rispetto ai territori di riferimento. Ne consegue la necessità di approfondimenti e di studi specifici in merito alla zonazione vitivinicola che, richiedendo competenze specialistiche di carattere agronomico e naturalistico, comportano spesso costi non sostenibili dai comuni di piccole dimensioni.

Rispetto a tale questione, l'invocata riforma degli assetti istituzionali implica una rinnovata attenzione ai rapporti di *governance* cooperativa, sia a livello verticale che orizzontale, anche per la definizione degli apparati conoscitivi e per la programmazione congiunta delle modalità di governo del territorio.

Un percorso che, nell'ottica della riforma istituzionale, richiede sempre più di andare al di fuori dei meri confini istituzionali, per abbracciare ambiti di riferimento più ampi, che nelle città del vino sono sicuramente quelli delle zone di pregio (DOC, DOP, DOCG), da integrarsi nelle geometrie variabili del riassetto istituzionale.

L'aggiornamento delle Linee metodologiche è dunque da intendersi in una duplice prospettiva: da un lato, sembra ormai impellente la necessità di una formulazione delle Linee metodologiche complessive e aggiornate rispetto alle tematiche in corso di approfondimento, che tenga in considerazione la pre-

senza di diverse realtà istituzionali e delle difficoltà tecniche dovute alla presenza, in Italia, di 20 regioni con altrettanti sistemi di pianificazione.

Dall'altro lato, l'aggiornamento può e deve essere inteso anche in una prospettiva Europea: l'Associazione Nazionale Città del Vino ha attualmente in carico la presidenza di RE-CEVIN, la Rete Europea delle Città del Vino, e in questa sede si sta attivando per partecipare a bandi nazionali ed europei finalizzati proprio al trasferimento di buone pratiche, con l'obiettivo della trasferibilità del metodo al più ampio contesto europeo delle aree interessate da zone di pregio vitivinicolo.

#### Riferimenti bibliografici

- Boatti G. (2014), *Un paese ben coltivato. Viaggio nell'Italia che torna alla terra e, forse a se stessa*. Laterza, Roma.
- Città del Vino (2006), *Il Piano Regolatore delle Città del Vino. Linee metodologiche per valorizzare i comprensori vitivinicoli di qualità nella disciplina territoriale ed urbanistica delle aree rurali*, I quaderni delle Città del Vino, Ci.Vin, Castelnuovo Berardenga.
- Tesi P.C. (2011), *Risolvere il conflitto tra usi agricoli e usi energetici del suolo agrario*, I quaderni delle Città del Vino, Ci.Vin, Castelnuovo Berardenga.
- Tesi P.C., Vallerini L., Zangheri L. (2009), *Vino e Paesaggio. Materiali per il governo del territorio*, Ci.Vin, Castelnuovo Berardenga.





a cura di Franca Balletti, Silvia Soppa

## Rischio idraulico e difesa del territorio in Liguria

*Secondo evidenze scientifiche (EEA, 2012) nei prossimi decenni l'Europa dovrà far fronte ad impatti dovuti a cambiamenti climatici negativi, i quali, combinandosi agli effetti delle pressioni antropiche sulle risorse naturali, trasformeranno la regione del Mediterraneo in una delle aree più vulnerabili d'Europa. Significativamente preoccupanti saranno le alterazioni del regime idrogeologico ed il conseguente aumento del rischio di frane, smottamenti, crolli, alluvioni improvvise. Senza azioni efficaci e pianificate di mitigazione l'entità delle conseguenze sarà tale da rendere l'adattamento più costoso ed anche, in certi casi, inefficace. Ed allora i progetti si devono adeguare all'evolversi delle condizioni esterne integrando tre azioni tra loro complementari: approcci gestionali, giuridici e politici, approcci basati sugli ecosistemi, soluzioni tecnologiche e ingegneristiche.*

L'esigenza di avviare politiche strutturali per affrontare i problemi che derivano dalle condizioni di rischio idrogeologico che interessano una parte consistente del territorio italiano, e di quello ligure in particolare, impone di esplorare forme di piano, progetto e gestione innovativi, che richiedono un approccio integrato e multisettoriale. E' per questo motivo che in questo servizio si è focalizzata l'attenzione su quali strumenti possano essere utilizzati, non solo per gestire l'emergenza, ma soprattutto per impostare politiche alternative, di adattamento e di mitigazione. Ne sono emersi alcuni interessanti aspetti.

- L'importanza di attivare politiche e progettualità che vengano attuate sul "bacino imbrifero" di ogni singolo torrente o fiume significativo, volte a superare "soluzioni tampone" che spesso vengono privilegiate. Si tratta di fare un salto culturale che permette di abbandonare, da un lato, la concezione incentrata sul rincorrere le emergenze e, dall'altro lato, l'illusorio obiettivo di "messa in sicurezza", passando ad una politica attiva di "convivere con il rischio", che consentirebbe di ottenere risparmi rilevanti nei costi d'intervento, un miglioramento dell'impatto ecologico sul corso d'acqua, conseguente alla riduzione delle opere idrauliche previste, e una minimizzazione del rischio derivante dall'insieme degli eventi relativi alle criticità idrogeologiche. Ciò porta a considerare il territorio nel suo insieme, la parte urbanizzata dove i danni sono maggiormente percepiti, ma anche la componente non urbanizzata, elemento fondamentale di storici equilibri ormai entrati in crisi a causa del venir meno delle attività e degli abitanti che ne garantivano il presidio.

- La necessità di incidere sull'assetto urbanistico esistente, mettendo in gioco sia la disponibilità a ripensare scelte pregresse che hanno regolato le trasformazioni secondo orientamenti non più condivisibili rispetto ai temi della sostenibilità, sia il riconoscimento della strategicità di alcuni interventi di riqualificazione del sistema urbano che rivestono un valore di interesse pubblico prioritario perché riguardano attività di difesa dell'incolumità pubblica e che, di conseguenza, non potranno essere esclusivamente ricondotti alla sfera di interessi del proprietario.
  - L'importanza della negoziazione al fine di avviare processi continui per la maturazione di progettualità, risorse e consapevolezze, a mano a mano adattabili tra Amministrazioni pubbliche e soggetti privati che si sostanziano in accordi multisettoriali caratterizzati dalla volontarietà e dalla flessibilità, facendo propri i principi comunitari di partecipazione democratica alle decisioni che costituiscono l'asse portante del Trattato di Lisbona. L'adattamento ai cambiamenti climatici è una sfida che coinvolge, infatti, non solo i governi centrali, ma soprattutto le amministrazioni locali ed un elevato numero di *stakeholder* sia del settore pubblico che privato.
1. In questa prospettiva è utile ricordare che, oltre al *Contratto di Fiume*, ormai oggetto di sperimentazioni diffuse, si sta avviando la prima esperienza italiana di *Contratto di Falda* dell'Alta Pianura Vicentina, un'importante azione di progetto, che mette in atto una strategia partecipata e collaborativa per la gestione sostenibile del patrimonio idrico sotterraneo che caratterizza l'ambito territoriale. Rif. [http://www.lifeaquor.org/it/notizie/al\\_via\\_il\\_contratto\\_di\\_falda](http://www.lifeaquor.org/it/notizie/al_via_il_contratto_di_falda)

Andrea Pasetti

## Assetto del territorio e problematiche idrogeologiche nell'area metropolitana genovese

L'aumento della frequenza e dell'intensità di eventi meteorologici "estremi" che interessano il nostro Paese, provocando pesanti conseguenze ai territori colpiti e rendendo evidente la fragilità del modello di sviluppo urbano con il quale sono state costruite le nostre città, non solo ha motivato la produzione di provvedimenti speciali, il più recente dei quali è il programma governativo #italiasicura<sup>1</sup>, con il quale sono state rese disponibili risorse economiche pari a circa 2.190 milioni di euro per realizzare interventi contro il dissesto, ma sta determinando anche un ripensamento nella definizione delle politiche per il territorio: a fronte delle nuove esigenze di sicurezza per i cittadini e per le attività economiche e di garanzia della fruibilità delle strutture urbane e dei sistemi infrastrutturali stanno infatti emergendo nuove priorità nella predisposizione degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale.

L'assetto fisico del territorio è un tema che non riguarda solo geologi ed esperti ambientali, ma che sta sempre più interessando i pianificatori territoriali e gli urbanisti. A fronte dei pressanti richiami alla concretezza delle condizioni fisiche del territorio sembrano emergere una diversa attenzione nella formazione dei quadri legislativi generali sulla pianificazione del territorio, sia nazionali che regionali, e soprattutto la consapevolezza che occorre un profondo rinnovamento dell'approccio ai temi dell'assetto del territorio.

Nell'immediato, anche ai fini dell'attuazione delle misure di #italiasicura, il tema prevalente riguarda la definizione di programmi di intervento per la "messa in sicurezza" delle ampie aree coinvolte o che possono essere coinvolte da alluvioni e dissesti idrogeologici<sup>2</sup>, in modo coerente con gli obiettivi dei Piani urbanistici. La stima delle aree esposte ad alta criticità idrogeologica raggiunge a livello nazionale la quota del 9,8%<sup>3</sup>. Nel 2014 l'Italia è stata interessata da numerosi eventi di frana e inondazione che

hanno provocato vittime (morti, feriti, sfollati) tra la popolazione. Solo in Liguria sono state 71 le località colpite e cinque le persone decedute a causa di eventi geo-idrologici<sup>4</sup>.

Nel corso del 2014, a partire dal 25 e 26 dicembre 2013 e fino ad oggi, nell'area genovese sono stati promulgati 10 stati di allerta 2, che costituisce il massimo grado per gli eventi meteo. Considerando solo le prime due settimane di novembre 2014 la quantità di pioggia caduta complessivamente a Genova è risultata pari a 800 mm quando la media annua è di circa 1.100 mm.

Da questi pochi dati sommari, che possono essere facilmente integrati attingendo ai *data base* dei sistemi informativi e dei *network* che hanno ampiamente trattato e divulgato la questione, emerge prima di tutto, agli occhi di chi si occupa di pianificazione territoriale, la distanza tra le previsioni dei piani urbanistici e la realtà dei fenomeni che travolgono senza pietà aree insediate e naturali, infrastrutture e parchi naturali, lasciando ovunque fango, sconforto e paura.

Occorre dunque ripensare al modo con il quale la maggior parte dei piani urbanistici (salvo lodevoli eccezioni) sembrano aver fino ad ora interpretato le indicazioni dei piani di bacino: questi vengono visti soprattutto come "vincolo" all'edificazione e non, come sarebbe auspicabile, come strumento di conoscenza "profonda" delle caratteristiche fisiche del territorio, dalla quale far emergere un disegno progettuale consapevole degli elementi di forza e di debolezza che lo contraddistinguono.

Certo, nei piani regolatori e nelle loro più recenti evoluzioni l'analisi dei caratteri fondativi, compresa la "relazione geologica", costituisce un contenuto obbligatorio; nei PTC provinciali erano previste "linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque"<sup>5</sup>.

Resta però la sensazione di una netta separazione di saperi e di competenze che si accompagna, spesso, ad una separazione di strutture anche all'interno di una stessa Amministrazione pubblica. L'assetto del territorio diventa occasione di contrapposizione piuttosto che di collaborazione, come sarebbe auspicabile e necessario a fronte dei problemi della fragilità dei nostri territori, come sopra accennato.

Un'ulteriore considerazione riguarda l'attuazione della "direttiva alluvioni"<sup>6</sup>, una direttiva europea che impone agli Stati membri di adeguare i propri strumenti di previsione del rischio di alluvione secondo una visione olistica che comprende oltre alla definizione delle fasce fluviali caratterizzate da diversi livelli di rischio di esondazione, anche scenari di cambiamento climatico, rischi di inquinamento, priorità di intervento in relazione alla "domanda di sicurezza" ed alle azioni di prevenzione.

A seguito di un percorso avviato in Italia nel 2011 per la revisione dei Piani per l'Assetto Idrogeologico, il 2015 è un anno cruciale per l'allineamento della disciplina nazionale con quella europea, attraverso la redazione di aggiornamenti dei Piani di Bacino che tengano conto delle misure strutturali e non strutturali finalizzate alle azioni di prevenzione, protezione e preparazione. Tali aggiornamenti assumono la veste delle attività di riesame, in coordinamento con quelle previste dalla Direttiva Acque.

La novità dell'approccio europeo nel nostro panorama domestico riguarda la complementarietà di misure strutturali, cioè la realizzazione di opere di difesa quali argini, scolmatori, sistemazioni idrauliche, drenaggi da versanti in frana, ecc., che vengono da noi considerate quali unici interventi risolutivi delle problematiche del rischio (salvo il problema non secondario delle ingentissime risorse che occorrerebbe mobilitare a questi scopi) e di misure non strutturali, che dovrebbero "regolamentare l'uso del territorio quale azione di prevenzione per non incrementare il rischio e gli interventi di protezione per la riduzione del rischio esistente"<sup>7</sup>.

Appare chiaro quindi l'interesse comune dei pianificatori territoriali e degli esperti della difesa del suolo ad attivare un dialogo fruttuoso, senza reciproche delegittimazioni, allo scopo di individuare le priorità e le misure di regolamentazione dell'uso del suolo ai fini della sicurezza dai rischi idrogeologici, che siano effettivamente correlate alla disciplina generale relativa all'assetto urbanistico ed infrastrutturale del territorio.

L'attualità e l'urgenza di tale dialogo costituiscono fattori di riflessione e di dibattito nell'attuale fase di riassetto delle Autonomie Locali avviato con la legge 56/2014, la cosiddetta legge Del Rio, riguardo alla ripartizione delle funzioni di pianificazione e ambiente tra Regioni, Province e Città metropolitane.

Per quanto riguarda l'area metropolitana genovese, nella quale i fenomeni di dissesto che hanno pesantemente colpito l'intera zona nell'autunno 2014 hanno in qualche modo condizionato anche il dibattito politico nella fase costitutiva della Città metropolitana, la necessità di una visione integrata delle problematiche idrogeologiche e delle linee generali dell'assetto del territorio è oggetto di attenta analisi nell'impostazione del Piano Territoriale Generale che in questo periodo è in fase di avvio.

In questo contesto può essere utile citare due situazioni locali che sollevano problematiche di interesse generale.

La prima riguarda la realizzazione di opere di difesa idraulica del torrente Entella, ripetutamente esondato dal proprio alveo negli ultimi anni ed anche nel 2014, interessando aree densamente urbanizzate dei Comuni di Chiavari, Lavagna, Cogorno, Carasco. Per affrontare le criticità del corso d'acqua, le possibili soluzioni sono state definite da tempo dal Piano di Bacino, e prevedono la realizzazione di opere di difesa idraulica in successive fasi di intervento. L'iter progettuale di tali opere, durato quasi dieci anni, è stato particolarmente travagliato ed ha spesso collocato su posizioni contrapposte Regione, Provincia di Genova e Comuni interessati perché la collocazione delle opere di arginatura determina di fatto vantaggi e svantaggi sulle potenzialità d'uso di aree oggi inedificabili perché soggette ai rischi di inondazione, con possibili squilibri di questo bilancio a scala comprensoriale.

Inoltre una parte degli oneri economici per le opere di difesa del suolo deriva da interventi di ammodernamento della viabilità, legati anche all'accesso ad un casello autostradale, rendendo particolarmente complicato il mantenimento dei caratteri naturalistici dell'ambito fluviale.

Proprio quando ormai il procedimento di Conferenza dei Servizi per l'approvazione del progetto si è concluso nel 2014 con il soddisfacimento dei requisiti ambientali e l'accoglimento di numerose richieste comunali, il Consiglio comunale di Lavagna, eletto nel maggio 2014 e subentrato quindi alla precedente Am-

ministrazione, ha espresso la propria contrarietà alla realizzazione delle opere.

Senza voler esprimere valutazioni sui motivi e sul merito delle questioni sollevate, ma soltanto come segnale dell'emergere di nuove esigenze, si cita quanto dichiarato dal Sindaco di Lavagna<sup>8</sup> nel dicembre 2014 con una nota inviata a tutti gli Enti interessati – primo fra tutti, la Città metropolitana di Genova “... l'intervento ... è una scelta del passato. ... Si deve volgere ad un profondo cambiamento nelle nostre scale di valori, superando l'orientamento “a comparti stagni”. ... L'Entella è una opportunità di rilancio del territorio e come tale deve essere valorizzata e non racchiusa tra muri ...”.

In tali parole appare degno di nota il richiamo ai valori di sistema ai quali ogni intervento di scala territoriale deve obbligatoriamente rapportarsi, senza limitarsi a sole valutazioni ingegneristiche, pure ovviamente necessarie, ma manifestando la propria coerenza con un progetto complessivo di sviluppo sostenibile.

La seconda citazione riguarda un documento elaborato nell'ambito del lavoro compiuto dai Gruppi tematici costituiti dal Consiglio metropolitano di Genova, incaricati di formulare proposte per lo Statuto dell'Ente.

Il Gruppo tematico: Ambiente, Politiche energetiche, Ambiti naturali, Parchi e aree protette, Piani di bacino, Servizi a rete, Protezione civile<sup>9</sup> ha prodotto un documento con il titolo: “Politiche per la difesa del suolo dell'area metropolitana”, nel quale si tratteggiano le principali questioni che il nuovo Ente deve affrontare e che devono quindi essere considerate ai fini dei compiti statutari.

In particolare si osserva che: “... la messa in sicurezza del territorio richiede imponenti opere e risorse ad oggi solo in piccola parte disponibili, e si è costretti quindi ad impiegare risorse per riparare danni anziché per prevenirli. L'attività di manutenzione ordinaria e straordinaria attuata dalla Provincia e dalla Regione con gli scarsi mezzi a disposizione, a fronte delle esigenze che investono l'intero territorio, ha certamente attutito gli effetti delle calamità naturali ma nulla può per la risoluzione delle criticità più rilevanti. A fronte di tale situazione, a tutti nota, occorre comprendere come la Città metropolitana, subentrando alla Provincia di Genova ed assumendone le funzioni relative alla difesa del suolo, possa promuovere nuove azioni per ottenere una maggiore resilienza del territorio ed un progressivo avvicinamento agli obiettivi dei Piani di Bacino.”

In conclusione si ritiene che possano essere avanzate le seguenti proposte da comprendersi tra le linee guida della prossima pianificazione territoriale di livello metropolitano:

- Occorre garantire che la pianificazione di bacino, nella nuova impostazione conforme alla direttiva alluvioni, risulti integrata e non contrapposta con la pianificazione territoriale;
- Risulta necessario rivedere le norme regionali (leggi, regolamenti, direttive, ...) in materia di difesa del suolo, avendo come obiettivo l'integrazione a scala di distretto idrografico sovraregionale, l'unificazione in testi unici e la semplificazione;
- Deve essere perseguito un maggiore coinvolgimento degli attori privati: ad esempio si potrebbe estendere la possibilità (già sperimentata in alcuni Comuni) di utilizzare gli oneri di urbanizzazione per interventi di risanamento idrogeologico;
- Nel Piano Territoriale metropolitano devono essere previste misure per incentivare l'autoprotezione (incentivi volumetrici per delocalizzazione da aree a rischio, ecc.) e per realizzare interventi di mitigazione degli effetti (corridoi verdi-blu, ecc.).

1. #italiasicura - <http://italiasicura.governo.it/site/home.html>
2. Per quanto riguarda gli ultimi eventi del 2014 in Liguria, la Giunta Regionale con deliberazione n.59 del 28/01/2015 ha approvato la mappatura delle aree interessate da inondazioni, reperibile al seguente indirizzo: <http://www.ambienteinliguria.it/difesa-del-suolo-e-pianificazione-di-bacino-alluvione-autunno-2014-misure-di-salvaguardia>.
3. Dati del Ministero dell'Ambiente pubblicati sul sito <http://italiasicura.governo.it/site/home/dissesto.html>
4. <http://polaris.irpi.cnr.it/2014-un-anno-di-eventi-geo-idrologici/>
5. D. Lgs 267/2000 articolo 20, comma 2, lettera c.
6. La Direttiva Comunitaria 2007/60/CE
7. Cfr. [http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/biblioteca/ds\\_direttiva\\_alluvioni.pdf](http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/biblioteca/ds_direttiva_alluvioni.pdf)
8. Giuseppe Sanguineti, eletto nel maggio 2014
9. Il coordinatore del Gruppo è stato il Consigliere Enrico Pignone

Pietro Maifredi

## Alluvioni a Genova. Il punto di vista di un geologo non allineato

Più di dieci lustri passati a "scarpinare" sul territorio ligure a studiare frane ed alluvioni, mi hanno fatto imparare che cosa succede quando piove insistentemente e vorrei provare a sfatare alcune ricorrenti "leggende metropolitane" che emergono sui media tutte le volte che si ha un disastro e parte la ricerca automatica di un colpevole.

### **Prima leggenda: è la cementificazione selvaggia che genera le alluvioni.**

In una Liguria nella quale solo una modestissima percentuale del territorio è urbanizzata ed è la regione italiana più coperta da boschi col 62,6% seguita dal trentino con il 60% (fonte MIPAAF) e con boschi in lenta ma costante crescita per l'abbandono delle colture, dare sempre la colpa al cemento è molto semplificato.

### **Seconda leggenda: i grandi lavori saneranno la situazione.**

Per Genova si fa sempre riferimento al rifacimento della copertura del Bisagno, al suo scolmatore e a quello del Fereggiano, come se fossero la panacea universale. Sorvolerò sul fatto che gli stessi Uffici che hanno bloccato lo scolmatore del Fereggiano e costretto a demolire una costosissima TBM, (detta "talpa"), ora sono diventati sostenitori della ripresa dello scavo e sorvolo anche sul fatto che uno scolmatore del Bisagno sarebbe migliorativo, ma a costi esagerati per una struttura che lavora tre ore ogni 20 anni, secondo la statistica, e sarebbe pronto tra non meno di 15 anni. Da sempre sostengo che se lo scolmatore si dovesse fare varrebbe la pena di realizzare un traforo autostradale da usare in *time sharing* con il Bisagno. Ma, soprattutto, analizziamo le aree che finiscono regolarmente sott'acqua: ho visto quattro volte allagare Molassana, Staglieno, Borgo Incrociati e la zona a monte e a valle di Bri-

gnole da Terralba alla Foce e corso Torino. Queste zone hanno una quota che è da due a tre metri sotto il livello della massima piena del Bisagno: l'opera di rifacimento della copertura non cambierà quasi nulla di questo stato di cose e queste zone, dalle quali non esce l'acqua che vi arriva dalle colline circostanti, continueranno ad essere allagate. La gente lo deve sapere e togliersi di lì, spostando l'attività ai piani più alti o accettare di finire sott'acqua alla prossima pioggia intensa. Per Borgo Incrociati, Piazza della Vittoria e Corso Torino esistono anche soluzioni meno drastiche e cioè si possono creare grandi canali/condotte paralleli al Bisagno che portino l'acqua direttamente in mare, ed è l'unica soluzione possibile, senza la quale queste zone finiranno sempre sott'acqua. E qui devo ricordare un assessore del Comune di Genova, che, una ventina di anni fa, aveva iniziato un'opera meritoria, con una gigantesca tubazione sotto i giardini di piazza Verdi, operazione subito stoppata dalla Soprintendenza, così dissero i giornali, perché avrebbe dovuto attraversare le "fronti basse".

### **Terza leggenda: le previsioni erano sbagliate.**

In natura non esistono le alluvioni (da chiamare più correttamente esondazioni) intese come fenomeno catastrofico: esistono solo le piene dei corsi d'acqua e le esondazioni conseguenti, tutti fenomeni assolutamente naturali e normali, che sono quelli che hanno generato le nostre valli e le nostre pianure dove si depositano i terreni "alluvionali" quando le acque si calmano. Le nostre montagne hanno la forma che conosciamo perché le acque correnti le erodono e trasportano a valle i detriti che si depositano in pianura e poi, a fine corsa, in mare; le acque di infiltrazione sono una delle cause principali che generano le frane che scolpi-

scono le forme delle nostre montagne e delle nostre valli. In una natura selvaggia è la normale evoluzione del paesaggio. Ma se in questo contesto vogliamo inserire strade, ferrovie, città o insediamenti di qualsiasi genere, dobbiamo fare i conti con gli eventi naturali estremi per cercare di sopravvivere senza troppi danni. E sottolineo "eventi naturali estremi", perché le forme del paesaggio sono quelle che si stabilizzano dopo eventi pluviometrici molto intensi, con tempi di ritorno secolari o millenari, aiutati magari, da fenomeni sismici e microsismici di varia intensità.

Dove ed il quando si avrà un'esondazione rovinosa? Dove si avrà un rischio di esondazione è un fatto che si può prevedere con precisione se si conosce la storia pluviometrica di un sito e la sua morfologia. Molto più complesso è il tema della previsione delle frane delle quali per ora non ci occuperemo. Per quanto riguarda l'individuazione delle aree a rischio, si è fatto un grande passo avanti nelle conoscenze con la realizzazione dei Piani di Bacino e con i moderni mezzi di lettura del territorio, ma occorre avere ben presente che si tratta di informazioni a scala di bacino, con un dettaglio che è ancora molto da migliorare. Già così, però si hanno molte cosiddette "zone rosse", che sono aree notoriamente finite sott'acqua nelle precedenti alluvioni o comunque ad alto rischio. Questo significa che, se tra un evento e l'altro non si fa qualcosa per controllare le portate di piena, queste zone rosse verranno inevitabilmente allagate. Il fatto è che, contrariamente a quanto viene detto e ripetuto nei telegiornali, mentre per i corsi d'acqua con un grande bacino si possono fare previsioni abbastanza in anticipo, nei corsi d'acqua brevi non c'è il tempo per prevedere il reale verificarsi della piena: si potrà solo dare un preallarme. Si può solo sapere dove siamo a rischio, ma non se e quando si avrà l'esondazione. E mi spiego meglio: supponiamo che i meteorologi e la Protezione civile diano lo stato di allerta. Se parliamo del Po, del Tevere o dell'Arno occorre che piovano ininterrottamente per molte ore su tutto il bacino perché si formi un'onda di piena che scenderà, in tempi prevedibili con buon anticipo, lungo la valle. Se la piena è una piena millenaria, i guai sono quasi inevitabili, pur con grandi opere di laminazione a monte o realizzando scolmatore, però si limitano dra-

sticamente le vittime. Ma per i piccoli bacini, sinché non inizia a piovere, e soprattutto non continua a piovere si può solo diramare un'allerta, ma basta un tempo breve perché l'acqua si accumuli ed il ruscellamento si concentri ad un punto tale da generare un'onda di piena. Questo tempo è tanto minore quanto più piccolo è il bacino imbrifero. In parole povere, se posso prevedere con giorni di anticipo la piena del Po a breve distanza dalla foce avrò meno di mezz'ora per il Bisagno e da 10 a 15 minuti per prevedere il verificarsi o meno di una piena sul torrente Fereggiano. E' una questione fondamentale della quale occorre convincersi: sui bacini piccoli non c'è il tempo per avvertire e correre ai ripari, si può solo dire "statevi accorti"! Si sa solo che è una giornata a rischio: in un attimo si passa da un "falso allarme" al disastro. O ognuno sa esattamente quello che deve fare e sa come evitare di finire sott'acqua o, in caso contrario, non esiste materialmente il tempo di preavvisare che per davvero sta per succedere il finimondo. Quindi l'unica soluzione per chi sta in una zona a rischio in un piccolo bacino è quella di sapere esattamente come prepararsi per tempo (spostare la macchina, salire al primo piano, accogliere i vicini più sfortunati ecc.) e sperare sempre che si tratti di un falso allarme. Forse le "prove di alluvione" potrebbero essere una soluzione: l'esempio più drammatico l'ho visto quando sul Fereggiano che già era costato un'esagerazione di vittime è passata la voce "arriva un'altra onda" ed ho ancora negli occhi le riprese con la folla disperata che correva...verso valle!

### **Una leggenda vera: ai vecchi tempi si rischiava di meno, ovvero si può fare molto con poco per mitigare i rischi.**

Si può sopravvivere sia in pianura che in collina, ma occorre lavorare in parallelo alle opere megagalattiche che impiegano decenni per essere pronte e che risolvono solo parzialmente i problemi. E' verissimo che i nostri "vecchi" rischiavano di meno: ma ogni volta che pioveva uscivano con in testa un sacco di juta ed in spalla un "bagaggio", (zappa a tre denti), e guardavano dove andava l'acqua. Se usciva dalla retta via, due colpi secchi e la si deviava nel posto giusto.

Le frane c'erano ma erano molto meno frequenti proprio grazie all'accurato e puntuale governo delle acque e la gente non aspet-

tava l'annuncio alla radio per togliersi dalle zone a rischio. Uno dei punti più pericolosi, allora come ora, erano le strade e mulattiere che formavano canali di gronda lungo i versanti: l'acqua concentrata può deviare in un punto qualsiasi generando spaventose frane. Compito dell'omino con la zappa era quello di far sì che l'acqua si dividesse sempre in mille rivoli e si scaricasse nei torrenti e non sui versanti terrazzati. Il contadino è poi stato sostituito dalle "comandate", lavori obbligati di manutenzione, ed infine dallo "stradino" comunale-provinciale che, a piedi, faceva lo stesso lavoro, salvando il territorio. Queste figure ora non esistono più, ma bisognerebbe ricrearle, ovviamente con attrezzature moderne. I tombini di attraversamento erano costruiti con la stessa pendenza del torrente che coprivano ed erano quindi "autopulenti" perché l'acqua non rallentava. Negli ultimi decenni il tombino è un tubo con pendenza non superiore al cinque per mille, posato sotto la strada. Non occorre la sfera di cristallo per prevedere con certezza che se esiste un minimo di trasporto solido sul torrente, tutti i tombini si intaseranno scaricando l'acqua sulla strada e da questa sul versante che frangerà sulle case, come succede regolarmente.

### **Conclusioni**

Ben vengano anche le grandi opere, ma è molto più utile e indispensabile la piccola e diuturna manutenzione; oltre a sostituire pian piano i tombini sbagliati con altri giusti, oltre a sostituire le normali caditoie con le bocche di lupo (a Genova si è fortunatamente già iniziato) oltre a delocalizzare i negozi a rischio, una soluzione indolore e realizzabile progressivamente è quella dei piccoli bacini di laminazione: sono dighe molto basse, sparse nelle vallecole affluenti, con un sistema di scarico tarato, che immagazzinano l'acqua di piena restituendola lentamente. Negli States ne hanno una pleora, le chiamano *culvert dams* o dighe-tombino, ed ottengono ottimi risultati. Diventano subito operative; ognuna toglie una goccia d'acqua alla piena, ma il mare è fatto di gocce. Tra l'altro, sugli affluenti del Bisagno ci sarebbe posto anche per bacini di laminazione veri e propri di una certa importanza. In una parola, la soluzione che vedo io consiste nel ribocarci tutti intellettualmente le maniche, pianificatori e tecnici, perché si vincano le resistenze della burocrazia e si trovino i fondi occorrenti perché si possano realizzare senza pastoie le miriadi di piccoli interventi immediatamente operativi che possono mitigare di molto il problema.



Effetto dell'immediato intasamento di un tombino a Cravasco

Silvia Capurro

## Rischio idrogeologico e strumenti di regolazione del territorio

Genova è una città stretta tra monti e mare, solcata da 16 bacini idrografici,<sup>1</sup> in gran parte, esclusi i Bacini del Bisagno e del Polcevera, di dimensione longitudinale piuttosto limitata (da 5 a 10 km).

I bacini sono caratterizzati da forte acclività e breve distanza tra crinale spartiacque e linea di costa; inoltre la sottile fascia costiera ed i fondovalle risultano occupati da un'intensa urbanizzazione storicamente stratificata: 5.850 Ha di tessuto urbanizzato su un territorio comunale di 23.600 ha.

La morfologia del territorio comporta tempi di corrivazione molto rapidi, cosicché, in concomitanza ad eventi di precipitazioni intense, i corsi d'acqua, che generalmente hanno portate molto basse, si trasformano in torrenti tumultuosi che spesso raggiungono la piena trovando ostacoli (tombinature, deviazioni, restringimenti) nei tratti terminali di attraversamento della città. A questo si deve aggiungere l'impermeabilizzazione del territorio urbano, specie nei quartieri sorti nella seconda metà del secolo scorso, che rende più rapidi gli eventi di piena determinando ulteriori criticità in un sistema idrico che, soprattutto nella parte urbana storica a valle, era stato tarato per portate più contenute.

Tale concomitanza di fattori naturali ed antropici, comporta una forte esposizione di parti significative della città al rischio di esondazione: negli ultimi anni gli eventi più drammatici hanno riguardato il Torrente Chiaravagna ed il territorio di Sestri Ponente (2010), il Bisagno ed i quartieri centrali della Foce, S. Fruttuoso e Borgo Incrociati (nel 2011 l'evento recente più drammatico per il numero di vittime, mentre il 2014 verrà ricordato per due esondazioni, nell'ottobre e nel novembre, ingentissimi danni ed un'ulteriore perdita umana). Oltre alle inondazioni, il 2014 verrà ricordato a Genova anche per la diffusione di fenomeni di dissesto su tutto il territorio che

le piogge persistenti del recente autunno hanno intensificato (gli eventi franosi sul territorio di Genova interessano oltre 1.700 Ha).

Tale quadro sinteticamente delineato indica la dimensione dei problemi che la città, o meglio il territorio, deve affrontare ed il quadro delle priorità con cui tutti gli strumenti di governo e di programmazione degli interventi devono necessariamente misurarsi.

L'articolo intende fornire alcuni elementi circa le relazioni tra gli strumenti di pianificazione settoriale, di tutela del territorio dai rischi geologico ed idrogeologico, e la disciplina urbanistica, assumendo come riferimento il caso di Genova.

Nell'affrontare il tema, in primo luogo vanno citati i Piani di Bacino, che, a partire dalla Legge n.183 del 18 maggio 1989, hanno come scopo istitutivo l'individuazione delle problematiche ambientali e territoriali più rilevanti e come obiettivo l'individuazione dei settori territoriali e delle aree di maggiore criticità su cui attuare prioritariamente la programmazione di interventi definendo altresì soluzioni tecniche e le linee di intervento.

A livello regionale, il primo riferimento normativo in materia, in ordine temporale, è costituito dalla legge regionale 28 gennaio 1993, n. 9, che, tra l'altro, attribuivano alle strutture della Provincia " ... l'elaborazione e all'istruttoria delle proposte di Piano di bacino o delle relative varianti, coordinando anche le richieste e le istanze provenienti dai comuni interessati, ...".

Da tale periodo la Provincia di Genova ha quindi elaborato ed approvato i Piani di Bacino estesi sull'intero territorio genovese, pervenendo di fatto ad un quadro analitico e pianificatorio esteso e puntuale sistematicamente revisionato, su mandato della Regione, "alla luce dei recenti eventi alluvionali ...."<sup>2</sup>.

Quadro che, come spesso accade, restava privo di finanziamenti fintantoché gli eventi recenti ha fatto emergere il caso Genova nei primi po-

sti dell'agenda regionale e nazionale, sia in termini di disponibilità di risorse che di tutela dei procedimenti per l'attuazione delle opere più urgenti, localizzando nell'ultimo quinquennio: 28 mln di Euro per interventi sul Chiaravagna, 45 mln di Euro per lo scolmatore del rio Ferreggiano in Val Bisagno (di cui parte a valere sul Piano nazionale Città) oltre i recenti 358 mln di Euro stanziati per l'area metropolitana genovese nell'ambito del Piano Italia Sicura.

Riguardo la relazione tra Piano di bacino e il Piano urbanistico, già in origine la Lr 183/1989 disponeva la prevalenza del primo rispetto al secondo, prevedendo tuttavia l'espesso recepimento delle norme nei piani "del settore urbanistico"<sup>3</sup>, e nel 1997 la Lur Liguria ribadiva e rafforzava la gerarchia dei Piani di Bacino nei riguardi della pianificazione territoriale di livello regionale, provinciale e comunale "con effetto di integrazione della stessa e, in caso di contrasto, di prevalenza su di essa"<sup>4</sup>.

Stante l'evidente rilevanza dei temi inerenti la sicurezza idrogeologica del territorio ligure, la Lur stabilisce inoltre che la Descrizione fondativa del Piano Urbanistico Comunale (sostanzialmente il documento strategico di piano) è, *in primis*, costituita dall'analisi: "dei caratteri fisici e paesistici dei siti, ..., assumendo a tal fine a riferimento le risultanze dei piani di bacino e sviluppando le indagini geologiche, idrogeologiche e idrauliche di maggior dettaglio che risultino necessarie in relazione alle condizioni del territorio" e attribuisce alla Regione il compito di assumere iniziative per uniformare le metodologie di indagine ai fini dell'acquisizione e della gestione delle conoscenze per la pianificazione territoriale riferite, fra l'altro, agli aspetti geologici e geomorfologici dei caratteri fisici dei siti e demanda alle Norme di Conformità dei Piani Urbanistici Comunali anche le indicazioni di carattere geologico e geotecnico da applicarsi per gli interventi edilizi sul territorio.

In tempi più recenti la legge regionale 32/2012, recante disposizioni in materia di Vas, include una sezione suolo e sottosuolo tra i contenuti del rapporto ambientale a supporto dei piani assoggettati a Vas. Tale componente, oltre alla citata pianificazione di bacino ex D.L. 180/1998, comprende le disposizioni in materia di tutela delle acque (D.Lgs 152/06) e per la tutela dell'ambiente marino e costiero (Lr 20/06), nonché la microzonazione sismica (Lr 29/1983 e succ. mod. ed int.), la tutela delle aree carsiche (Lr 39/09), disposizioni tutte che prevedono vin-

coli ed indirizzi sull'uso del territorio nonché nuove procedure, che si richiede vengano recepite dalla pianificazione di livello comunale.

Tralasciando la ricca elaborazione precedente, la Dgr 1745/2013 "linee guida per l'elaborazione degli studi geologici a supporto degli strumenti urbanistici" tenta la difficile sintesi metodologica e pianificatoria del complesso quadro innanzi delineato, necessariamente fondata sull'obiettivo di sviluppo e utilizzo di piattaforme informatiche diffuse e uniformate a scala regionale.

La Dgr, in estrema sintesi, individua:

- i contenuti di natura geologica da inserire nella descrizione fondativa dei Puc;
- i contenuti e le modalità di redazione degli elaborati cartografici;
- il raccordo fra i Puc e la pianificazione sovraordinata in materia ambientale;
- l'integrazione degli studi geologici nelle analisi urbanistiche dei Puc.

Quest'ultimo contenuto si sostanzia in un elaborato, la carta di suscettività d'uso, di sintesi delle caratteristiche geologiche del territorio, che dovrebbe fornire tutte le indicazioni in ordine alle limitazioni (vincoli e restrizioni definite da strumenti di pianificazione territoriale o leggi sovraordinate) ed ai condizionamenti (criticità di carattere geologico che implicino la necessità di prevedere specifiche cautele nella realizzazione degli interventi consentiti) all'uso del territorio stesso a scala comunale. Alla carta devono corrispondere "norme geologiche di piano" che stabiliscano la relativa disciplina d'uso (prescrizioni per gli interventi urbanistici, studi ed indagini da effettuare per gli approfondimenti richiesti, ecc.).

Il Puc di Genova viene avviato nel dicembre 2011, con l'adozione del progetto preliminare, e viene adottato nella sua versione definitiva nel marzo scorso, quindi deve adattarsi "in corsa" allo sviluppo normativo e della pianificazione di bacino conseguenti agli eventi meteorici 2010-2014.

La difficile sintesi è stata elaborata (ancorché ancora non verificata dalla Regione) inserendo nella carta di suscettività d'uso del territorio sia i vincoli geomorfologici individuati dalle analisi del Puc, che quelli geomorfologici ed idraulici imposti dalla sovraordinata pianificazione di bacino, espressamente rinviando per questi ultimi alla speciale disciplina di tutela prevista dai Piani di Bacino stessi.

Per le aree soggette a vincolo proprio dello strumento urbanistico, le norme stabiliscono limiti

agli interventi edilizi oltreché specifiche analisi geologiche, con diversi livelli di approfondimento a seconda del livello di "suscettività" della zona. Tale disposizione consente, tra l'altro, la definizione di una banca dati georeferenziati di sondaggi geologici del territorio diffusa ed in progressiva implementazione, patrimonio comune di conoscenza particolarmente utile stante la fragilità del territorio genovese.

Inoltre, preliminarmente a tutti gli interventi di nuova costruzione (anche per sostituzione edilizia) o di sistemazione d'area, le norme di Puc stabiliscono che debba essere predisposta una "stima idrologica" con incluso un progetto del sistema di raccolta/compensazione delle portate. A quest'ultimo proposito il Puc dispone che qualora la capacità di drenaggio dell'area "ex ante" sia bassa, la sua trasformazione deve garantirne il miglioramento, mentre qualora il drenaggio d'area sia elevato, la sistemazione d'area deve garantire almeno le medesime prestazioni ante intervento consentendo, l'utilizzo di diversi metodi da individuarsi in sede di progetto (es. la riqualificazione in superficie drenante di superfici impermeabili preesistenti, la realizzazione di vasche di laminazione).

Riguardo al Pdb il Puc, recependo sollecitazioni regionali espresse nell'ambito del parere Vas, dispone ulteriori limitazioni alle attività edificatorie che possano aumentare la popolazione e le attività esposte a rischio di esondazione intervenendo sugli interventi edilizi, anche di natura manutentiva, che comportano tale effetto (incrementi volumetrici ma anche interventi atti a determinare incrementi del "carico urbanistico"), con particolare attenzione agli usi dei locali posti a piano terra o ai piani interrati delle zone esondabili. Se ne deduce che gli obiettivi e le norme di Piano inducono una regolazione di attività edilizie "minori", che l'intervento legislativo nazionale e regionale tendono sempre più a liberalizzare (es. interventi riconducibili alle manutenzioni e/o ai cambi d'uso) con le conseguenti problematiche amministrative e gestionali ancora da esplorare.

Tali ed altre disposizioni sono state raccolte in un unico articolo delle Norme Generali del Puc intitolato "Norme di rilevanza ambientale" per opporsi alle disposizioni derogatorie spesso promosse a livello nazionale per rilanciare l'attività edilizia sul territorio che in genere trovano unico limite nelle disposizioni ambientali e di sicurezza.

Il Piano inoltre favorisce gli interventi volti al superamento di situazioni espositive al

rischio idrogeologico e idraulico attraverso la sostituzione/delocalizzazione di edifici con la possibilità di incremento della SA esistente sino al 35%. E' sostanzialmente il recepimento nel Puc delle disposizioni del "Piano casa" regionale<sup>5</sup> maggiormente circostanziato riguardo alle condizioni di applicazione.

Ovviamente la messa in sicurezza idrogeologica è presupposto di ammissibilità anche degli interventi di maggiore dimensione, i distretti di trasformazione, mutuando principi e programmi di intervento già contenuti dai Piani di Bacino, confortato per altro da una recentissima disposizione regionale che ammette, tra le opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione, anche "le opere per il riassetto idraulico ed idrogeologico per la messa in sicurezza delle aree urbanizzate i cui costi siano a carico degli enti pubblici territoriali"<sup>6</sup>.

La tutela idrogeologica riguarda anche gli interventi nel contesto extraurbano, ove qualsivoglia nuovo insediamento è subordinato alla sottoscrizioni di una convenzione, al fine di assicurare "l'impegno del proprietario e/o aventi causa alla realizzazione delle opere di recupero e riassetto funzionale e delle opere necessarie sotto il profilo della tutela idrogeologica e idraulica". Evidentemente si tratta di uno strumento di portata limitata rispetto alla dimensione del territorio extraurbano genovese ed alla disciplina di sostanziale inedificabilità che lo riguarda (negli ultimi 15 anni sono stati rilasciati solo 80 permessi di nuova costruzione in ambito extraurbano) che, per essere mantenuto, deve considerare ben altri interventi di manutenzione diffusa e costante.

In conclusione l'esperienza del Puc genovese, nel suo articolato sviluppo non ancora conclusosi, consente di indicare in estrema sintesi alcune problematicità di relazione tra pianificazione urbanistica, o meglio tra i contenuti propri del Piano Urbanistico, e pianificazione ambientale, nello specifico geologica ed idrogeologica. In particolare si evidenziano le seguenti criticità.

- L'eccessiva "stratificazione" delle componenti regolative delle attività riconducibili alla "trasformazione del territorio"; la compresenza di strumenti di programmazione urbanistico-territoriale, di tutela del paesaggio, di tutela dell'ambiente e regolazione geologica e idrogeologica, in carenza di coordinamento e/o gerarchia tra le diverse componenti (e tra i diversi Enti responsabili circa la loro formazio-

ne, approvazione e successiva tutela) rendono complicata la sintesi pianificatoria, progettuale ed attuativa.

- Il caso specifico ha evidenziato il disallineamento temporale tra strumento urbanistico e Piani di Bacino: a fronte del continuo e rapido aggiornamento di questi ultimi rispetto ai tempi della “classica” procedura urbanistica (oltreché la superiore posizione gerarchica dei Pdb negli aspetti regolativi) le norme del Puc genovese (non ancora verificate dalla Regione competente) prospettano uno strumento urbanistico “cedevole” rispetto alla pianificazione sovraordinata, affinché il Puc possa esprimere pienamente la sua efficacia nel caso di riduzione e/o contrazione delle tutele dei Pdb a seguito della realizzazione di opere di messa in sicurezza di corsi d’acqua o di frane.
- La necessità di individuare un lessico condiviso dalle varie discipline: quando disciplinano attività tipicamente edilizie, le norme dei Pdb – ma anche di altri strumenti di pianificazione - usano termini impropri o riferimenti legislativi obsoleti, forieri di difficoltà interpretative ed applicative.
- Infine, un aspetto fondamentale: il territorio genovese, in gran parte montano e disabitato, richiede tutela e presidio diffuso, che, stante la marginalità delle attività edilizie che lo riguardano, deve essere frutto di politiche attive che sostengano vecchi e nuovi modi di vivere e lavorare in collina. Il Puc ed i Pdb non possono quindi che essere strumenti parziali di un complesso di azioni finalizzate al recupero diffuso e continuo di un territorio che ha mostrato evidenti, oltreché drammatiche, criticità.

1. Da Ponente a Levante: Torrenti Cerusa, Leiro, Branega, San Pietro o Foce, Varenna, Chiaravagna, Polcevera, Bisagno a levante del quale vi sono diversi rii, Vernazza, Sturla, Priaruggia, Castagna, Bagnara, S.Pietro, ed infine il Torrente Nervi oltre ovviamente una serie di “scolanti” e rii minori.
2. Si tratta della Dgr 17/2011 - “Modifiche ed integrazioni all’allegato 1 della D.G.R. n. 1489 del 6/12/2011” e della Dgr 59/2015 che stabilivano misure di salvaguardia nelle aree mappate a seguito degli eventi alluvionali.
3. Rif. art. 17 L. 183/89, c. 5 e c. 6.
4. Rif. art.2, c. 5 L.r. 36/97.
5. Rif. L.r. 49/2009 e s.m.i.
6. Art.3 della L.r. 25/1995 come modificato dalla L.r. n.41 del 29 dicembre 2014.

Silvia Soppa

## Accordo di programma per la messa in sicurezza di rio Noli

Il Comune di Noli, in provincia di Savona, ha spesso dovuto affrontare problemi legati ad un elevato rischio idraulico del territorio, dovuti all’esonazione dei numerosi rii che attraversano il centro abitato, tra cui rio Noli, in parte tombinato ed in parte utilizzato come sede stradale. Molteplici sono stati gli interventi che negli ultimi quindici anni sono stati realizzati per mitigare il rischio. Ripercorriamo con Giuseppe Niccoli, Sindaco e Assessore all’Urbanistica del Comune, i passaggi salienti che hanno caratterizzato i contenuti dell’Accordo di programma, strumento attraverso il quale si è scelto di intervenire su un territorio che unisce all’alta fragilità geologica ed idrogeologica la necessità di tutelare uno dei borghi storici più belli della riviera del ponente ligure.

La volontà di intervenire su un’area centrale del Comune, nota come “ex fabbrica refrattari” presso la Fiumara e che sarebbe stata il perno centrale dell’Accordo di programma, nasce già all’inizio degli anni Novanta con la predisposizione di un primo studio per la mitigazione

del rischio idraulico del rio Noli. Solo alla fine degli anni Novanta matura, però, l’Accordo di programma vero e proprio, che sarà oggetto di successivi affinamenti e modifiche. Nel febbraio 2002 l’Accordo di Programma viene sottoscritto da Regione Liguria, Provincia di Savona, Soprintendenza ai Beni Archeologici e Comune, scegliendo, tuttavia, di stralciare le previsioni di un comparto di intervento - il comparto C della zona “ex macello”-, perché le soluzioni per esso disposte non erano praticabili in tempi brevi.

Nell’ambito dell’Accordo di Programma si realizzano, così, due nuclei residenziali nelle aree dismesse della ex fabbrica refrattari (comparto B), che si accompagnano all’esecuzione di opere di interesse pubblico: l’impostazione di una viabilità alternativa e in quota rispetto al rio, che comprende l’esecuzione di una galleria artificiale; la realizzazione dell’arginatura del rio nella porzione di zona antistante le nuove residenze; la messa in sicurezza dei fronti di cava, prevedendone la loro stabilizza-



Alluvione 2000, il centro storico

zione e la rimessa a verde.

Una prima modifica all'Accordo di programma originario è attuata nel 2007 a seguito delle criticità evidenziate dalla stessa Amministrazione comunale: una parte dei lavori di "rinaturalizzazione" del rio prevedevano, infatti, l'esecuzione di imponenti argini murari di contenimento, che avrebbero inciso pesantemente sul tessuto urbano dell'abitato di Noli nella parte contigua al centro storico. Con l'approvazione della variante all'Accordo di Programma il Comune riceveva il mandato di individuare, attraverso apposito studio idraulico, un complesso di opere atte alla mitigazione del rischio, ma caratterizzate da una minore incisività sul tessuto storico.

Vengono, così, individuate tra le opere prioritarie a breve termine, la chiusura dei varchi privati e delle bucaie sugli argini del torrente e la messa in opera di paratie mobili sulle strade pubbliche di accesso al centro storico; a medio termine si prevede l'adeguamento delle opere di captazione a monte della tombinatura del rio sui tre tributari principali, rio Acquaviva, rio Zuglieno e rio Luminella. Lo studio individua, inoltre, come opera di messa in sicurezza definitiva dal rischio idraulico la costruzione di un canale scolmatore che dal tratto terminale della tombinatura di rio Noli sarebbe fuoriuscito nella zona a mare tra Noli e Spotorno. Proprio per il suo eccessivo impatto territoriale e di spesa (circa 15 - 16 Mln di Euro), il progetto, pur previsto, non ha avuto seguito.

La considerazione più rilevante del lavoro che l'Amministrazione comunale ha svolto in un

arco temporale molto lungo e che ancora oggi è in corso di completamento, è quella di aver affrontato la mitigazione del rischio attraverso una pluralità di interventi, di diversa natura, che insieme stanno concorrendo al miglioramento delle situazioni di criticità nel loro complesso. L'Accordo si caratterizza, infatti, per essere uno strumento adatto a mitigare il rischio idraulico e geologico unitamente alla possibilità di riorganizzare l'assetto urbanistico ed infrastrutturale della zona a ponente del centro storico.

Inoltre, alcuni interventi sono stati attuati al di fuori dell'Accordo di Programma, ma con l'obiettivo di essere ad esso complementari, come i lavori di allargamento effettuati nel 2001 in Via del Monastero, strada veicolare parallela a rio Noli, che sono stati predisposti nell'ottica di impostare una viabilità alternativa a quella in alveo.

Ed ancora, si deve evidenziare che la lunga vita dell'Accordo di programma è stata anche accompagnata dalle modifiche introdotte dal Piano di Bacino dovendo rispondere ad una normativa di piano via via sempre più restrittiva. Sotto questo profilo l'esperienza avuta, ha messo in luce la difficoltà di applicazione delle prescrizioni del Piano di Bacino rispetto alle esigenze di gestione di un centro abitato e alle aspettative dei suoi cittadini.

Contemporaneamente, l'Amministrazione comunale ha lavorato sul Piano della Protezione civile contenente misure puntuali, finalizzate a minimizzare potenziali rischi calamitosi, e dotato di uno specifico allegato "piano di

evacuazione" quale strumento operativo per garantire la sicurezza e l'incolumità pubblica negli immobili a rischio di inondazione.

Sono stati, altresì, affrontati problemi non popolari come l'attuazione del divieto di sosta dei veicoli lungo la strada-torrente, divieto ben noto, ma per il quale non si era trovato il modo di darne una pratica applicazione. Nel settembre 2014 attraverso una delibera di modifica al Regolamento di Polizia Urbana viene fatto divieto di "deposito, anche temporaneo, di attrezzature e/o materiali di qualsiasi genere, la sosta di veicoli nonché lo sversamento di liquidi o solidi negli alvei dei corsi d'acqua, anche se in secca", con l'obiettivo esplicito di prevenire qualsivoglia comportamento di inquinamento e/o abbandono di rifiuti solidi e liquidi nei corsi d'acqua che possa costituire intralcio, anche potenziale, al regolare deflusso delle acque. A corollario del divieto, l'Amministrazione si è impegnata a reperire zone alternative da adibire a parcheggio, allestendo un'area temporanea immediatamente a ponente del centro; rendendo in disponibilità un'altra area adiacente al centro storico; razionalizzando i parcheggi esistenti.

Gli interventi disposti hanno permesso di affrontare senza ingenti danni e disagi l'ultima esondazione del rio del novembre 2014 e sono stati il migliore riscontro alla validità delle azioni che si sono portate avanti. La fase di sgombero del rio dalla sosta dei veicoli è da intendersi propedeutica ad impostare ulteriori progettualità da attuarsi nell'ambito dell'Accordo di Programma e che riguardano tempistiche brevi, indicativamente entro il 2016: la realizzazione di un by-pass stradale che permette di salire in quota escludendo l'80% del percorso attualmente in alveo (intervento in corso di realizzazione); la rinaturalizzazione, con microbriglie e corazzature, del rio nel suo tratto terminale; la previsione di un silos fuori terra di autorimesse per risolvere in maniera definitiva il problema della sosta dei veicoli.

La recente ripermisurazione dell'Accordo di programma (estensione del comparto E), infine, è volta a comprendere gli interventi di mitigazione, in parte già autorizzati in parte di previsione, che riguardano due tributari di rio Noli: la nuova briglia di contenimento del trasporto solido su rio Acquaviva e il progetto di rinaturalizzazione del rio Luminella finalizzato alla dismissione della viabilità in alveo in maniera analoga a quanto progettato per il rio Noli.



Alluvione 2000, il rio Noli



Estratto dell'area oggetto dell'Accordo di Programma

Si tratta di progetti che hanno un significativo impatto sia ambientale sia di spesa e che nascono a seguito di un'ordinanza dell'Amministrazione provinciale a fronte della rilevata inadeguatezza del solettone di copertura della parte tombinata di rio Noli; senza una progettualità alternativa, si sarebbe dovuto procedere al suo smantellamento con conseguenze non gestibili vista la centralità dell'area e la forte urbanizzazione che la caratterizza.

Nei prossimi anni, inoltre, l'Amministrazione intende lavorare anche su quelle aree che erano state stralciate dall'Accordo di Programma del 2002, il comparto C della zona "ex macello". Si tratta di intervenire su volumi esistenti, in parte in abbandono e in parte a destinazione residenziale, concertando insieme ai privati coinvolti le modalità di trasferimento, in altre zone del territorio comunale, delle volumetrie che si andrebbero a demolire per allargare gli argini di rio Noli in uno dei punti ancora maggiormente critici e, nello stesso tempo, per completare il tracciato della viabilità alternativa non in alveo.

## Franca Balletti, Silvia Soppa Il Contratto di fiume dell'Entella

Il Contratto di fiume è uno degli strumenti di programmazione negoziata che nel corso dell'ultimo decennio hanno dimostrato un buon livello di efficacia, in quanto capaci di far emergere gli interessi ma anche le vocazioni territoriali e le capacità di "fare sistema", promuovendo il dialogo tra i soggetti a vario titolo portatori di interesse e l'integrazione dei vari strumenti di programmazione, di pianificazione territoriale e paesaggistica e di tutela ambientale. In Liguria, oltre all'esperienza del Contratto di fiume della Valle Scrivia, è stata recentemente avviata quella del Contratto di fiume dell'Entella. Ne parliamo con Massimo Maugeri di Legambiente che è stato tra i promotori del Contratto di fiume, in sinergia con le associazioni Italia Nostra, Articolo 9 e il Bandolo.

Il Contratto di fiume dell'Entella e il suo bacino imbrifero comprende diciannove Comuni, con il Comune di Chiavari capofila del territorio, estendendosi ad un bacino idrografico di circa 360 Km<sup>2</sup>. Il fiume Entella è lungo appena sei chilometri, ma è il corso

d'acqua principale della Provincia di Genova, il suo bacino imbrifero include la Val Fontanabuona, la Valle Sturla e la Val Graveglia e termina sulla costa con le città di Chiavari e Lavagna, entrambe dotate di porti turistici che hanno contribuito in modo rilevante alla trasformazione della zona della foce.

Il fiume è soggetto, come gran parte dei corsi d'acqua appenninici a carattere torrentizio, a piene rovinose in autunno (anche di 2.800 m<sup>3</sup>/s), che quasi tutti gli anni causano pesanti allagamenti agli abitati di Chiavari e Lavagna e danni più o meno rilevanti, provocando anche vittime, come accaduto quando due persone hanno perso la vita a causa della caduta di un ponte.

Un ruolo importante nelle esondazioni dell'Entella è costituito dalla presenza del più o meno emergente tappo focivo costituito da depositi alluvionali, conseguenza diretta della sempre più esasperata artificializzazione che il corso d'acqua ha subito nel tempo (ripetuti restringimenti dell'alveo, rettifiche, arginature ecc.).



Panoramica dell'Entella

Negli ultimi anni una parte significativa della popolazione ha preso coscienza della necessità di sviluppare una gestione del territorio alternativa a quella che ha portato negli ultimi decenni al restringimento dell'alveo dei fiumi, devegetandoli, nell'errata convinzione che la soluzione fosse portare l'acqua più velocemente possibile al mare, togliendo spazi di naturale espansione e aumentando la velocità di corrivazione delle acque, con la conseguenza di piene più rapide, violente e devastanti. I problemi, però, non sono limitati ai corsi d'acqua principali, ma anche a quelli secondari; fossi, rii, scoli, canali di irrigazione, si trovano in uno stato di abbandono totale o parziale, andando ad aumentare il rischio di esondazione e di franosità del territorio.

Un gruppo di cittadini, dunque, prendendo spunto da altre esperienze condotte in Italia (Bormida, Panaro, Seveso, Lambro, Olona, Alto Po, ...) ha saputo coinvolgere le Amministrazioni comunali in un progetto che può rappresentare un'occasione storica per un comprensorio connotato da una forte fragilità sotto il profilo della sicurezza ambienta-

le e da grandi squilibri socio-economici tra i territori interni e quelli costieri.

Il Contratto di fiume dell'Entella, infatti, non si pone come obiettivo solo la tutela del corso d'acqua e del tratto di mare antistante la sua foce, ma persegue strategie di riqualificazione del territorio come volano per il rilancio economico e occupazionale della zona.

La riqualificazione del fiume e delle sue sponde, la tutela delle risorse idriche (per conservare e ripristinare una buona qualità ecologica) e gli interventi di manutenzione e prevenzione per ridurre il rischio idrogeologico, sono strettamente correlati a forme di rilancio economico e occupazionale dell'area, che potrebbero, ad esempio, essere avviate sostenendo le aziende che svolgono attività compatibili con il fiume, promuovendo l'agricoltura e la coltivazione di prodotti tipici e rilanciando l'oasi faunistica sull'Entella. È dunque necessario favorire e convogliare su quest'area investimenti mirati, cogliendo innanzitutto l'occasione della programmazione per l'utilizzo dei fondi strutturali per il periodo 2014-2020, così da mettere in campo anche interventi di prevenzione del rischio

idrogeologico e di manutenzione e cura del territorio. Potrebbero, in particolare, essere previsti sistemi di premialità destinando, nell'ambito dei Programmi di Sviluppo Rurale o dei FESR, una parte delle risorse per i territori che si dotano di Contratti di Fiume. Il percorso di avvio del Contratto di Fiume è stato promosso da un gruppo di cittadini nel 2012 ed ha avuto una sua prima formalizzazione nell'agosto 2013, quando è stato approvato in Consiglio Comunale a Chiavari un Ordine del Giorno che delinea le tappe e le modalità di attuazione del Contratto: l'istituzione di un tavolo di concertazione, in cui attuare la partecipazione diffusa degli interessi locali; l'istituzione di una Cabina di Regia con funzioni politico-decisionali e di coordinamento; la formazione di una Segreteria Tecnica, organo tecnico con funzioni operative a supporto della Cabina di Regia. Nel novembre 2014, nei giorni successivi all'alluvione che ha colpito molti Comuni liguri, tra cui Chiavari, il Comitato promotore del Contratto di Fiume è stato invitato a partecipare al IX Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume. Questa fase costituisce un



Vista della foce del fiume Entella



Fiume Entella esondazione del 20 gennaio 2009 (fonte IlSecoloXIX-Levante)

passaggio importante per il riconoscimento nazionale del Contratto che nel frattempo ha attivato cinque tavoli di lavoro, sui alcuni temi ritenuti strategici:

- il mantenimento del territorio, attraverso interventi che vanno dalla manutenzione e ripristino della rete di drenaggio superficiale in aree agricole, alla stabilizzazione superficiale e protezione dei terrazzamenti in erosione, alla riforestazione, gestione e mantenimento in buono stato di efficienza ecologica del bosco e del suo reticolo idrografico minore;
- le attività agricole, per tutelare l'opera dei produttori quando prevedono la manutenzione e la conservazione dei paesaggi rurali, delle pratiche e dei saperi locali;
- le attività produttive, per armonizzare le esigenze di sviluppo industriale e di tutela dell'ambiente, in coerenza con le politiche europee di stimolo all'innovazione e a scelte imprenditoriali lungimiranti che considerano - l'ambiente quale

motore della futura economia;

- il turismo, da incentivare in direzione della sostenibilità, con la nascita, ad esempio, di fattorie didattiche e fattorie sociali che valorizzano la multifunzionalità delle aziende, testimoniata dal crescente numero di imprese agricole che coniugano l'agricoltura con l'accoglienza;
- la qualità dell'acqua, per rispondere al quadro normativo (D. Lgs. n. 152/1999 modificato in parte dal successivo D. Lgs. n. 258/2000) che individua obiettivi minimi di qualità ambientale, per i corpi idrici superficiali e sotterranei.

Se, da un lato, il ricorso a questo strumento di programmazione ha testimoniato la volontà di costruire un quadro di scelte condivise, capaci di attivare sinergie tra territori connotati da esigenze diverse dal punto di vista socio-economico, ma uniti dalla presenza del fiume e dei suoi affluenti, percepita in modo consapevole sia come una risorsa che come fonte di rischio da superare o almeno

contenere; dall'altro lato, l'esperienza sta evidenziando la difficoltà di costruire una "visione comune" per lo sviluppo del territorio, indispensabile per dare efficacia agli obiettivi seppur condivisi. Persino i due comuni costieri - Chiavari e Lavagna - vivono in modo differente il rapporto con l'Entella: l'uno come una realtà abbastanza marginale rispetto ai temi forti dello "sviluppo" urbano, l'altro immagina un futuro basato anche sulle potenzialità insediative della fascia di territorio lungo le sponde. Una maggiore coesione dei Comuni interni, accomunati dagli stessi problemi (abbandono della montagna, spopolamento, diffusi dissesti idrogeologici, ricerca di nuove economie legate a forme di bio-agricoltura e al turismo) potrebbe favorire la concretizzazione delle azioni che nel Contratto sono state condivise, con effetti positivi anche per il tratto più a valle.



a cura di Marco Cremaschi

## Una finestra su: Londra

### Matteo Basso Oltre il parco: i giochi di Londra

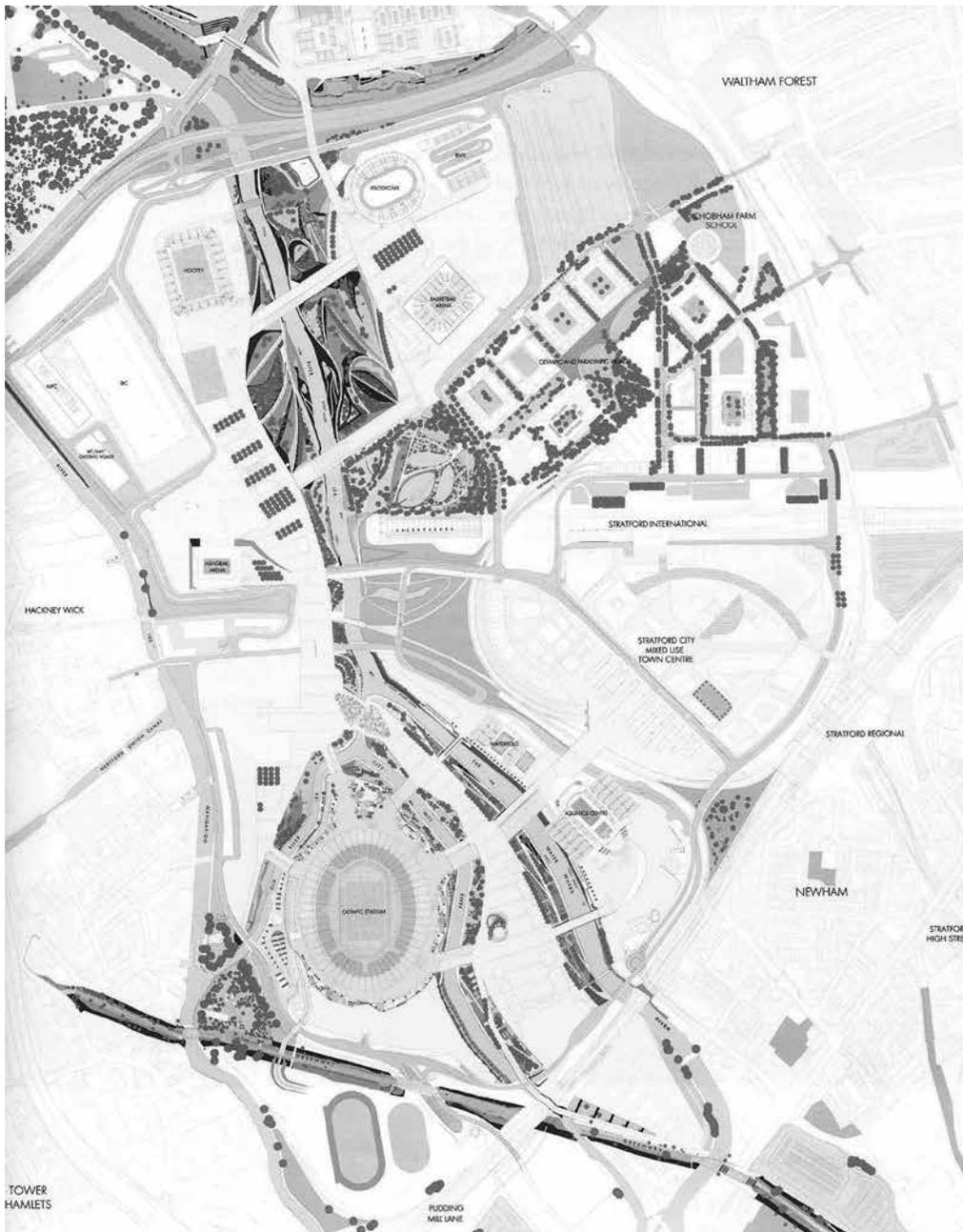
*A seguito di uno studio di fattibilità avviato nel 1997 dalla British Olympic Association, il neo-eletto sindaco laburista della nuova Greater London Authority Ken Livingstone appoggia la proposta di Olimpiadi. L'area interessata sarà la Lower Lea Valley, in linea con l'agenda di sviluppo per l'Est della città. Nel 2003, superata una fase di scetticismo iniziale, la candidatura riceve il pieno supporto del governo nazionale di Tony Blair. Con l'assegnazione, nel 2005, dei Giochi da parte del Comitato Olimpico Internazionale si concretizza un'affascinante storia di lungo declino e spettacolare rinascita per la Lower Lea Valley come afferma l'autorevole sir Peter Hall. Fiore all'occhiello della politica urbanistica londinese degli ultimi decenni, e uno dei più grandi progetti di rigenerazione urbana attualmente in corso in Europa, sarà interessante capire quanto nel prossimo futuro gli apprendimenti generati dal Grande Evento continueranno in seguito.*

Il Parco<sup>1</sup> che ha ospitato la maggior parte degli eventi olimpici londinesi del 2012, oggi conosciuto come Queen Elizabeth Olympic Park, si estende su una superficie di circa 200 ettari localizzati nella regione orientale della Grande Londra, a poco più di una decina di km dal centro città (Charing Cross)<sup>2</sup>. L'area insiste fisicamente sul territorio di quattro municipalità (Hackney, Newham, Tower Hamlets, Waltham Forest) e appartiene a quella che solitamente è indicata come Lower Lea Valley: la parte conclusiva della valle del fiume Lea – un affluente del Tamigi che scorre sinuosamente in direzione Nord-Sud – compresa tra il Lea Bridge Road e il punto in cui il fiume si immette nel Tamigi, all'incirca di fronte alla penisola di Greenwich. Un tempo limite orientale della capitale inglese, la Lower Lea Valley è stata poi inglobata nell'intensa espansione della Grande Londra verso Est, che si è di fatto conclusa con l'annessione di territori in precedenza parte della contea dell'Essex.

#### **La Lower Lea Valley**

Nel complesso, si tratta di un'ampia e variegata zona, dai confini chiaramente sfumati, caratterizzata dalla presenza di aree umide e spazi aperti di particolare valenza paesaggistica-ambientale, a cui si frappongono tessuti residenziali compatti e una complessa geografia di aree dismesse e semi-abbando-

nate. Ciò a testimonianza di un passato spiccatamente industriale, che oggi rivive nella forma di piccole imprese e attività appartenenti perlopiù al settore culturale e creativo, insediate in vecchi magazzini riconvertiti. Lo sviluppo manifatturiero e commerciale di quest'area è stato favorito proprio dalle ottime condizioni di accessibilità territoriale – in primis via acqua e, in seguito, via ferro – che la Lower Lea Valley ha saputo garantire in quanto zona strategica di connessione tra Londra e le contee dell'Anglia orientale (Mariott, 2011). Stratford, quartiere di riferimento dell'intera zona, ha trovato una propria specializzazione proprio nel settore ferroviario, con l'insediamento di numerose officine e depositi per locomotive e materiali rotabili. Non è dunque un caso che, grazie in particolare ai continui investimenti infrastrutturali qui realizzati, il quartiere sia oggi considerato il secondo nodo trasportistico più importante della capitale inglese, dopo quello di King's Cross/St. Pancras. In parallelo, a causa del progressivo insediamento di attività nocive (raffinerie, industrie chimiche, discariche) – puntualmente allontanate dal centro di Londra – e degli intensi processi di deindustrializzazione degli anni Ottanta del XX secolo, l'area si è però trasformata in un contesto particolarmente contaminato, desolato e dimenticato. Nell'immaginario comune, ma ancor più



Masterplan del Parco Olimpico (2006)  
 fonte: Hartman (2012)

nelle narrative prodotte e fatte circolare dai policy-makers, essa è stata infatti presentata come una successione caotica di baracche di lamiera, scarichi fognari e vecchi mulini (Hall, 2012, p. 193), una 'ferita' nel tessuto urbano compatto di Londra. Dal punto di vista delle peculiarità socio-economiche, la Lower Lea Valley, come più in generale tutto l'Est londinese, è storicamente caratterizzata da particolari sacche di povertà, disoccupazione e deprivazione. Non a caso, alcuni dei quartieri che lambiscono il Parco Olimpico si trovano oggi a occupare i vertici della classifica dei quartieri con il più alto tasso di deprivazione dell'Inghilterra (Index of Multiple Deprivation)<sup>3</sup>.

Tradizionalmente, l'area rappresenta poi una zona di transito per gruppi di migranti attratti dalle opportunità offerte da Londra e dall'Inghilterra, a partire dai dissidenti religiosi provenienti dall'Europa Continentale come gli Ugonotti francesi e, a seguire, le popolazioni ebraiche (Mariott, 2011). Negli ultimi anni, le intense migrazioni globali hanno prodotto qui complesse sovrapposizioni di popolazioni sempre più fluide, vivaci, mobili, multi-classe e multi-etniche, con migranti di origine asiatica, caraibica, africana, a cui si sono aggiunti di recente lavoratori provenienti dall'Est Europeo (Butler e Hamnett, 2011).

Una presenza così massiccia di aree dismesse o parzialmente occupate ha focalizzato l'attenzione di amministratori e investitori, tanto che la Lower Lea Valley è divenuta, a partire dagli anni Ottanta del XX secolo, un vero e proprio laboratorio di sperimentazione di politiche per la città post-industriale. Importanti progetti – di cui il più conosciuto è senz'ombra di dubbio Canary Wharf – hanno dunque dato inizio a rapidi processi di trasformazione fisica e della base economica locale, unitamente a dinamiche di segregazione spaziale, polarizzazione sociale ed espulsione delle fasce più deboli della popolazione. Altri progetti puntuali di particolare rilevanza per l'area sono poi la costruzione del Millennium Dome nella penisola di Greenwich, dell'ExCel Exhibition Centre e del London City Airport nei Royal Docks.

### Il grande evento

È in tale specifico contesto che hanno trovato una propria collocazione le proposte di candidatura alle Olimpiadi del 2012. Il Grande Evento è stato infatti interpretato, legittimato e usato, al di là delle finalità prettamente sportive, come un'occasione di concretizzazione di processi di riqualificazione fisica e di rigenerazione socio-economica già da tempo in corso.

La decisione di localizzare i Giochi Olimpici nell'area di Stratford è l'esito di un lungo dibattito iniziato a seguito delle fallimentari candidature di altre due città inglesi (Birmingham e Manchester); dibattito che ha visto contrapporsi, nel corso degli anni Novanta, diverse proposte di localizzazione, nell'Ovest come nell'Est della capitale. Rispetto alle altre opzioni, i vantaggi offerti da Stratford sono però da subito particolarmente rilevanti: la relativa prossimità al centro di Londra, la presenza di numerose aree dismesse e le ottime condizioni di accessibilità territoriale, come ad esempio la previsione di apertura di una stazione della linea AV/AC di connessione tra Londra e il Canale della Manica (Channel Tunnel Rail Link). Il Parco Olimpico è al momento un'area non del tutto accessibile; è di fatto un grande cantiere in cui sono tutt'oggi in corso i lavori di riconversione di strutture e impianti in precedenza destinati ai Giochi. Una prima parte del Parco è stata aperta al pubblico a luglio 2013.

Ma l'area olimpica non ha coinciso con il solo parco. I cambiamenti più interessanti si sono infatti riscontrati, e si stanno oggi verificando, ai margini dello stesso: ciò è assolutamente indicativo di un chiaro e intenzionale sforzo di integrazione del nuovo progetto ai tessuti esistenti circostanti.

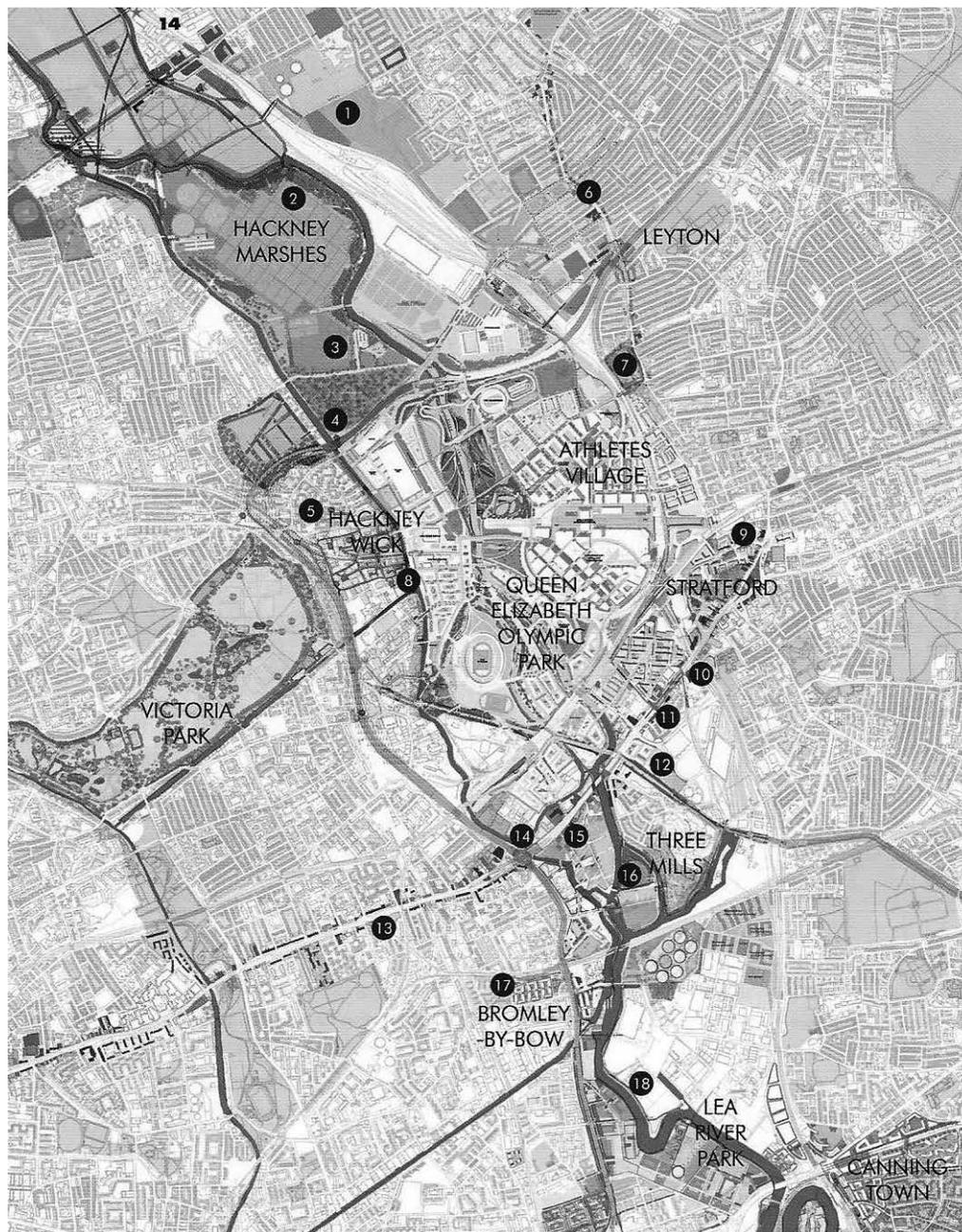
Tali tipi di trasformazione – al di là degli edifici e degli impianti costruiti appositamente a supporto degli eventi sportivi – rappresentano tuttavia solo in minima parte una novità: non dipendono dunque direttamente dai Giochi (Davis e Thornley, 2010). Al contrario, essi sono facilmente riconducibili a una serie di strategie di sviluppo spaziale già comunque in atto e promosse, in molti casi da oltre un quindicennio, da una molteplicità di attori, sia pubblici che privati. È assumendo tale specifica prospettiva che si propone qui di seguito una lettura del progetto olimpico londinese quale esito di un complessivo processo di ricucitura, secondo tre differenti punti di vista complementari tra loro.

### Ricucitura fisica...

In prima battuta, si suggerisce un'interpretazione del progetto quale ricucitura di tipo fisico, tutt'oggi ovviamente ancora in corso<sup>4</sup>. Per la presenza di importanti fasci ferroviari, un fitto reticolo di canali, strade e grandi aree industriali, la Lower Lea Valley ha rappresentato per anni un contesto particolarmente parcellizzato, e dunque difficilmente accessibile e fruibile (Hartman, 2012). Dal punto di vista delle strategie spaziali, pertanto, l'intento è stato, sin dall'inizio, quello di superare tale intrinseca frammentazione, provando a ricucire tra loro le diverse realtà localizzate ai lati opposti del fiume Lea e dei canali a esso collegati.

Il documento di candidatura ufficiale del 2004, ma ancor più nello specifico i masterplan del Parco Olimpico (2004 e 2006) e quello dedicato al post-evento (o *legacy*) del 2011, confermano questo obiettivo. In tali documenti, la trasformazione olimpica è sostanzialmente concepita come occasione di ricucitura di un contesto tradizionalmente considerato una "ferita" nel tessuto urbano compatto di Londra<sup>5</sup>.

Secondo le strategie di progetto, il Parco Olimpico rappresenta a tutti gli effetti un'estensione verso Sud del Parco Regionale della Lea Valley, con il corso sinuoso del fiume Lea a rappresentare l'elemento cardine nel



"Portfolio" di progettualità pubbliche e private in atto ai margini del Parco Olimpico  
fonte: Hartman (2012)

nuovo paesaggio. Ciò che ci si propone è, in definitiva, la connessione di quartieri come Leyton, Stratford, Bromley-by-Bow, Fish Island e Hackney Wick. Fondandosi su una proiezione temporale di circa un ventennio, il Parco è dunque pensato come catalizzatore capace di consolidare un nuovo sistema di quartieri accentrato su Stratford, con l'accrescimento della densità, della popolazione e delle attività economiche in generale.

Si può facilmente intuire come tale intervento, pur agendo su alcuni quartieri dell'Est londinese, assuma in realtà una portata di scala metropolitana e regionale. Infatti, come tra l'altro confermato più volte nel corso delle interviste, la razionalità alla

base delle strategie progettuali è quella di favorire, quanto più possibile, una trasformazione complessiva dell'area che superi i confini ufficiali del Parco Olimpico. Da una parte con l'intento di evitare un possibile effetto "isola", dall'altra per costruire concretamente una nuova centralità metropolitana di riferimento per Londra e oltre.

L'idea della ricucitura trova infine una propria specifica articolazione nell'*Olympic Legacy Supplementary Planning Guidance* del 2012, un documento che rappresenta a tutti gli effetti una specificazione "sub-regionale" del *London Plan* del 2011, con riferimento ad un'area olimpica "allargata" di circa 2000 ettari.

Il piano propone delle visioni strategiche di

lungo periodo e delle priorità di sviluppo per l'area così come definite dal Sindaco di Londra, con particolare riferimento alle connessioni e ricuciture tra aree di margine e Parco Olimpico, il quantitativo di residenze e servizi per i cittadini da realizzare, nonché l'identificazione delle aree da destinare a usi misti e da mantenere per finalità produttive. Nel documento, Stratford è considerato il nuovo centro di riferimento metropolitano per l'intera area, capace di riconfigurare il sistema di relazioni tra quartieri (esistenti e nuovi) localizzati ai margini del Parco Olimpico ufficiale.

Tale strategia spaziale si inserisce, a pieno titolo, in un ragionamento più generale di compattazione, densificazione e rinascita della città che lo stesso governo nazionale si propone di perseguire, seguendo le influenti raccomandazioni di una Urban Task Force costituita e diretta nel 1998 dall'architetto Richard Rogers su invito del governo stesso, in parte rivista nel 2005.

Ovviamente, tale processo di ricucitura si traduce in azioni anche più puntuali che, pur agendo nel micro della struttura fisica dell'area, hanno importanti ripercussioni sulle pratiche d'uso del territorio.

La realizzazione di nuovi ponti sopra i canali o le linee ferroviarie, nonché la costruzione di nuove strade e percorsi ciclo-pedonali, hanno iniziato sin da subito a generare rilevanti effetti in termini di permeabilità dell'area, sia con riferimento alle connessioni interne, che verso l'esterno.

Nuovi percorsi lungo il fiume Lea (sempre affollati di pedoni, ciclisti e persone che praticano svariati sport) o nuove connessioni come la Greenway hanno infatti reso fattibile una connessione di quartieri prima separati, cambiandone, anche nel quotidiano, la conformazione fisica, la fruibilità e, in definitiva, le distanze geografiche.

### ...e istituzionale

In seconda battuta, il progetto è concepito come uno strumento di raccordo e ricomposizione di progettualità e iniziative pubbliche e private già esistenti, inserendosi dunque in processi attivi da tempo (Davis e Thornley, 2010): alcuni esempi possono essere, a tal proposito, particolarmente utili. Il villaggio destinato alle residenze degli atleti durante i Giochi, e in generale tutta l'area oggi occupata dal complesso commerciale-

direzionale di Westfield – attualmente considerato il più grande centro commerciale d'Europa – sono il prodotto, a differenza di quanto comunemente si ritiene, di un masterplan assolutamente indipendente dall'evento stesso (*Stratford City Masterplan*).

L'investimento è originariamente promosso, nel 2004, da un consorzio pubblico-privato (*London and Continental Railways*) e da alcune compagnie di nome Chelsfield e Stanhope, in seguito acquisite da importanti investitori come Westfield, una multinazionale australiana specializzata nella costruzione di centri commerciali. A favorire tale scelta localizzativa, la previsione di apertura di una stazione internazionale del *Channel Tunnel Rail Link* proprio a Stratford, in un'area in precedenza destinata a usi ferroviari. Una volta aggiudicati i Giochi, il *masterplan* è stato dunque accorpato a quello del Parco Olimpico, con la finalità di garantire una maggiore efficienza nel finanziamento dell'operazione, nella logistica delle costruzioni e, in generale, nella gestione operativa di tale mega-progetto<sup>6</sup>.

Oltre ai progetti di trasformazione territoriale sostenuti da attori privati, sono però le stesse strategie di pianificazione locale a essere rilanciate in occasione della messa in opera del progetto olimpico. Le quattro municipalità interessate dalla localizzazione del Parco hanno infatti iniziato, sin da subito, a riflettere sulle proprie politiche di pianificazione, rivedendole, aggiornandole e finalizzandole in considerazione delle nuove opportunità offerte dallo sviluppo dell'area olimpica. Non a caso, i quartieri ai margini del Parco sono stati tutti interessati da nuovi piani urbanistici introdotti proprio per gestirne e indirizzarne, in modo più efficace e mirato, le pressioni di investimento: *Stratford Metropolitan Masterplan*, *Bromley-by-Bow Masterplan*, *Fish Island Area Action Plan*, *Hackney Wick Area Action Plan*, *Northern Olympic Fringe Area Action Plan* (per il quartiere di Leyton).

Ma non solo. Nel processo attraverso il quale la *London Legacy Development Corporation* – agenzia responsabile, come si vedrà più avanti, della riconversione dell'area olimpica – sta oggi elaborando il proprio piano urbanistico, è infatti esplicito l'obiettivo di raccordare tra loro le strategie esistenti promosse, in modo autonomo, dalle singole municipalità. Tale operazione è perseguita

intenzionalmente ai fini di valutarne, caso per caso, la conformità e la coerenza rispetto alle scelte di sviluppo complessivo del Parco Olimpico allargato alle aree di margine, senza tuttavia stravolgere le specifiche agende di sviluppo definite dalle autorità locali.

### Le strutture di gestione

Il progetto può essere infine compreso come un'opportunità di riconfigurazione (di senso e significato) del sistema di relazioni tra gli attori esistenti che hanno un qualche interesse nella trasformazione della Lower Lea Valley (Owens, 2012). Ciò è dovuto in particolare all'introduzione, nella geografia istituzionale esistente già di per sé particolarmente complessa, di nuovi attori pensati *ad hoc* per la gestione del Grande Evento.

L'ideazione e la messa in opera di un progetto complesso quale le Olimpiadi – entro particolari costrizioni fisiche, finanziarie e temporali – genera ovviamente degli impatti anche sul sistema di *governance* locale, con particolare riferimento al coordinamento dei diversi soggetti coinvolti e alle complessive modalità di strutturazione dei processi decisionali. Nello specifico caso londinese, dove il Parco Olimpico insiste fisicamente su aree appartenenti a quattro differenti municipalità, un'efficace gestione del ciclo di progetto si poggia dunque sull'organizzazione di continui momenti di confronto formale tra le autorità locali. Non è affatto un caso che diverse e complesse siano le strutture di coordinamento a tal fine istituite.

Commissioni urbanistiche congiunte e una *Joint Planning Authorities Team*, formata da pianificatori provenienti dalle quattro municipalità interessate dal progetto e dalla *Greater London Authority*, sono introdotte nel 2004 proprio con il compito di approvare una prima bozza di *masterplan* e di permessi di costruire per il Parco Olimpico. Una Host Boroughs Unit, divenuta Growth Boroughs Unit a seguito di un successivo allargamento ai London Boroughs di Greenwich e Barking and Dagenham, è poi introdotta con il compito di elaborare, implementare e monitorare programmi di sviluppo socio-economico da integrare a quelli di natura prettamente urbanistica, nella forma di uno *Strategic Regeneration Framework*. In aggiunta, un *Planning Policy Forum* è uno strumento utilizzato dalle agenzie responsabili del progetto olimpico per mantenere costante la discussione sulla variazione delle politiche di pianifica-

zione proposte dalle diverse municipalità, con particolare riferimento alle eventuali attuazioni connesse ai Giochi. Alla strutturazione di tali specifici momenti di coordinamento tra autorità locali, si affianca comunque un più ampio processo di rafforzamento del governo metropolitano nel controllo delle trasformazioni territoriali nella Lower Lea Valley, da ultimo con la creazione di una nuova agenzia – la prima *Mayoral Development Corporation* istituita in Inghilterra – direttamente controllata dal Sindaco della Grande Londra, il conservatore Boris Johnson. Si tratta della *London Legacy Development Corporation*, responsabile dello sviluppo dell'area a partire dalla fine dell'evento del 2012, i cui confini si spingono oltre il Parco Olimpico sino a comprendere i quartieri limitrofi, sostituendosi in tal modo alle autorità locali con riferimento ai poteri di elaborazione dei piani urbanistici.

Per alcuni studiosi come Newman (2007), gli impatti più interessanti connessi all'organizzazione e all'implementazione del Grande Evento, al di là di quelli di natura fisica, andrebbero dunque ricercati proprio nel sistema della *city politics* londinese, dal momento che “[...] la conquista dei Giochi offre un ulteriore rafforzamento della *leadership* politica” (p. 256) [...] “in un momento in cui le istituzioni di governo erano in revisione” (p. 265). Per l'autore, infatti, il tempo del processo olimpico, iniziato concretamente nel 1997, è sostanzialmente coinciso con il processo di ristrutturazione del livello di governo metropolitano per Londra avviato nello stesso anno dal governo di Tony Blair. Ad ogni modo, è la stessa documentazione ufficiale a ribadire l'importanza e la strategicità dei Giochi per la *Greater London Authority* e, in modo più specifico, per il Sindaco di Londra.

Secondo il documento con cui Boris Johnson propone l'istituzione della *London Legacy Development Corporation*, “[...] l'area interessata è di un'importanza strategica unica per il futuro di Londra, e [...] un approccio completamente guidato dalle municipalità non consentirebbe al Sindaco di Londra e alla *Greater London Authority* di assumersi un ruolo idoneo di autorità strategica per la capitale” (*Mayor of London*, 2011, p. 15). Non è affatto un caso che la *London Legacy Development Corporation* sia divenuta un *functional body* del gruppo che compone la *Greater London Authority*, aggiungendosi a quelli già esistenti come *Transport for London* e *Metropolitan Police*; e non è affatto un caso che nel nome della nuova agenzia non si faccia più alcun riferimento al Parco Olimpico, ma al contrario all'intera metropoli (*London Legacy Development Corporation*), pur avendo di fatto potere amministrativo solo nell'intorno dell'area olimpica, a Est.



Stratford negli anni Sessanta del XX secolo  
fonte: Lewis (2012)



Westfield Stratford City, il centro commerciale più grande d'Europa (Foto dell'autore, 16 maggio 2013)



Nuovi interventi lungo Stratford High Street (Foto dell'autore, 19 febbraio 2013)



Hackney Wick. Sullo sfondo il Parco Olimpico (Foto dell'autore, 22 febbraio 2013)

1. Queste brevi note restituiscono alcuni risultati di una ricerca sul campo condotta a Londra nel mese di settembre 2012, e tra febbraio e giugno 2013. Le informazioni qui riportate derivano, per la maggior parte, dalle interviste semi-strutturate condotte agli attori più rilevanti del processo di pianificazione.
2. Londra ha ospitato altre due Olimpiadi, nel 1908 e nel 1948, entrambe localizzate nell'Ovest della città.
3. L'indice, calcolato ogni tre anni dal governo nazionale, combina in un unico valore alcuni indicatori quali il livello di reddito, l'occupazione, la salute e la disabilità, l'educazione e la formazione, l'accessibilità alla casa e ai servizi, la qualità dell'ambiente di vita, i livelli di crimine.
4. L'orizzonte temporale di riferimento è il 2030.
5. La strategicità della Lower Lea Valley per lo sviluppo dell'intera metropoli londinese è già riconosciuta nel Greater London Plan del 1944 di Patrick Abercrombie.
6. Il masterplan del Parco Olimpico è stato redatto da un consorzio multi-disciplinare gestito da EDAA (più tardi AECOM, di cui sono parte gli studi di consulenza ingegneristica Buro Happold, Allies & Morrison, Foreign Office Architects, HOK Sport – ora Populous) assieme agli studi Arup e Atkins. Il masterplan di Stratford City è stato realizzato dalla Fletcher Priest Architects.

#### Riferimenti bibliografici

- Butler T. e Hamnett C. (2011). *Ethnicity, Class and Aspiration: Understanding London's New East End*, Bristol: The Policy Press, University of Bristol.
- Davis J. e Thornley A. (2010). Urban regeneration for the London 2012 Olympics: Issues of land acquisition and legacy, in *City, Culture and Society*, 1, pp. 89-98.
- Hall P. (2012). All change in the Lower Lea Valley, in *Australian Planner*, 49 (3), pp. 193-194.
- Hartman H. (2012). *London 2012 Sustainable Design: Delivering a Games Legacy*, Chichester: Wiley & Sons.
- Lewis S. (2012). *London's East End Then & Now*, Stroud, Gloucestershire: History Press.
- Mayor of London (2011). *Olympic Park Legacy Corporation. Proposals by the Mayor of London for public consultation*. London: Greater London Authority. Disponibile su <http://www.london.gov.uk/sites/default/files/oplc-mayor-proposals.pdf>. Ultimo accesso 30 settembre 2013.
- Marriott J. (2011). *Beyond the Tower: a history of East London*, New Haven and London: Yale University Press.
- Newman P. (2007). Back the bid: The 2012 Summer Olympics and the Governance of London, in *Journal of Urban Affairs*, 29(3), pp. 255-267.
- Owens M. (2012). The impact of the London Olympics on the Lower Lea: regeneration lost and found?, in *Australian Planner*, 49(3), pp. 215-225.



Lower Lea Valley (Foto dell'autore, 19 febbraio 2013)



Una finestra su: Londra

## Matteo Basso Gli attori

Il progetto olimpico londinese ricuce progettualità e strategie di sviluppo spaziale pre-esistenti, come testimoniano le opinioni qui raccolte.

Anzi, secondo Westfield, la multinazionale australiana che ha aperto nell'autunno del 2011, ai margini del Parco Olimpico, il centro commerciale più grande d'Europa, è il *masterplan* del Parco Olimpico a essersi complessivamente adattato a quello da loro promosso. Ciò nonostante, è evidente come Westfield abbia beneficiato dell'aggiudicazione dell'evento olimpico in termini di accelerazione del processo di costruzione stesso, in particolare in un periodo caratterizzato comunque da una certa difficoltà dal punto di vista economico-

finanziario (Smith, 2013). Tra investitore e governo nazionale è stato infatti siglato uno specifico accordo di condivisione dei costi legati alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria, altrimenti insostenibili per Westfield. Ciò in modo tale che l'area commerciale e il Villaggio degli Atleti, previsti nel *masterplan* promosso da Westfield, potessero essere pronti in tempo per i Giochi, e usati durante l'evento stesso. Nel periodo delle Olimpiadi e della Paralimpiadi, infatti, il centro commerciale è divenuto il passaggio d'obbligo per chi, uscito dalla stazione della metropolitana, era intenzionato a raggiungere il Parco Olimpico.



Edifici dismessi a Bromley-by-Bow (Foto dell'autore, 24 settembre 2012)

Allo stesso tempo, per i soggetti coinvolti nel processo di candidatura, la presenza di tale progetto di investimento attorno al nodo di Stratford ha indubbiamente rappresentato un fattore localizzativo rilevante per i Giochi, in particolare per la possibilità di destinare temporaneamente la parte residenziale del masterplan di Stratford City a Villaggio degli Atleti, oggi riconvertito in nuovo quartiere residenziale E2o o East Village, di proprietà, tra l'altro, della famiglia reale del Qatar.

Per la *Greater London Authority*, livello di governo metropolitano per Londra, e la *Olympic Delivery Authority*, agenzia responsabile della costruzione di edifici e infrastrutture nel Parco, il processo connesso alla realizzazione dell'evento olimpico del 2012 ha poi realmente rappresentato un'occasione per la strutturazione di momenti formali di coordinamento delle quattro municipalità interessate dal progetto. Ovviamente, le occasioni di confronto e discussione tra le autorità locali erano previste anche prima delle Olimpiadi, e sarebbe di conseguenza semplicistico ritenere che questa tensione al coordinamento sia una conseguenza univoca dell'implementazione di tale progetto. A Londra esistono infatti delle reti ufficiali di confronto e scambio di buone pratiche tra professionisti che operano nell'ambito della pianificazione nel settore pubblico; esiste poi un'associazione che coinvolge i dipartimenti di pianificazione dei vari London Boroughs e un'associazione che rappresenta congiuntamente gli interessi delle 33 municipalità della Grande Londra (*London Councils*). A ciò si aggiungono poi delle reti informali, dove ai professionisti è data la possibilità di scambiare idee, opinioni e consigli sui processi di pianificazione. Sicuramente però la gestione di un grande progetto come le Olimpiadi è divenuta un'occasione per strutturare e rafforzare maggiormente tali pratiche, per rendere questi momenti più regolari, come confermato da un dirigente della *London Legacy Development Corporation*.

Con riferimento poi al sistema di governo della città, per i diversi attori coinvolti è evidente come il processo olimpico abbia portato a un complessivo rafforzamento della leadership del Sindaco metropolitano nel controllo delle trasformazioni nella Lower Lea Valley.



Smantellamento di edifici temporanei nel Parco Olimpico (Foto dell'autore, 17 aprile 2013)

Ciò in aggiunta a un progressivo processo di decentramento di funzioni e poteri dal governo nazionale alla città, promosso di recente dal governo di coalizione di Cameron e conosciuto come *Localism Agenda*. Non mancano, a tal riguardo, critiche e preoccupazioni da parte delle stesse autorità locali, come ricordato da un consigliere della municipalità di Newham, in particolare se si considera il diverso colore politico del governo metropolitano (conservatore) e dei governi locali su cui insiste il Parco Olimpico (tradizionalmente di orientamento laburista).

Indubbiamente, l'evento olimpico ha rappresentato, per gli attori pubblici e privati già coinvolti in processi di rigenerazione della Lower Lea Valley, un'opportunità di concretizzazione e rilancio delle proprie strategie di sviluppo territoriale. Ciò nonostante, un'interpretazione del ruolo dell'evento come semplice accelerazione di strategie già in atto è, con molta probabilità, assolutamente riduttiva. Nel caso di Londra, infatti, lo sforzo è teso a ricercare delle sinergie e delle economie di scala tra le differenti progettualità, a proporre cioè una sorta di cambio di scala spaziale e temporale. L'intenzione progettuale è quella di superare quell'approccio frammentario e selettivo (in termini di attori e finan-

ziamenti) che, negli anni, ha prodotto un patchwork di progetti per la Lower Lea Valley (Evans, 2011), allo stesso tempo evitando di trasformarsi in una semplice sommatoria e giustapposizione di idee e progetti di sviluppo. La tensione è, sin dall'inizio, quella di produrre un mega-progetto che, andando oltre il Parco Olimpico e fondandosi su una proiezione temporale di più lungo periodo, si proponga ambiziosamente come ricucitura dei diversi quartieri e delle diverse comunità localizzate ai lati opposti della Lea Valley.

Come comprovato dalla *London Legacy Development Corporation*, le diverse progettualità pubbliche e private già esistenti nella Lower Lea Valley sono state (e sono oggi) riviste, valutate e accorpate, al fine di produrne un portfolio integrato, una sorta di storia coerente che vada oltre il Parco Olimpico stesso, superando quella frammentazione di attori e progetti che, prima dell'arrivo delle Olimpiadi, caratterizzava l'area della Lower Lea Valley.

#### Riferimenti bibliografici

- Evans G. (2011). London 2012, in Gold J.R. e Gold M.M. (eds). *Olympic cities*, second edition, London: Routledge, pp. 359-389.
- Smith A. (2013). De-Risking East London: Olympic Regeneration Planning 2000-2012, in *European Planning Studies*, DOI:10.1080/09654313.2013.812065, pp. 1-21..

## La Biennale dello Spazio pubblico 2015

### Mario Spada Interpretare il ruolo della Biennale

*Come nelle precedenti edizioni, la Biennale dello Spazio Pubblico trae ispirazione da decine di eventi di carattere locale, nazionale ed internazionale, promossi da Pubbliche Amministrazioni, Università, Associazioni di cittadini, Organizzazioni professionali e culturali, Organizzazioni internazionali, con lo scopo di mettere a confronto esperienze, problemi e buone pratiche. I risultati sono confluiti assieme a laboratori e incontri, in un evento conclusivo ospitato nella sede di Architettura di Roma Tre (ex Mattatoio).*

Nella 3° edizione della Biennale si registra una quantità e qualità di adesioni che confermano l'interesse di tanti differenti protagonisti della trasformazione del territorio, dai Comuni alle Università, dagli ordini professionali alle categorie imprenditoriali, dal mondo della scuola a quello dei cittadini attivi. Si registra anche una rilevante presenza di partecipanti stranieri dovuta in buona parte all'autorevole partnership di UN-Habitat. Le adesioni, superiori alle aspettative, portano a domandarsi: perché l'evento riscuote interesse? Se allontaniamo lo sguardo dall'evento e lo collochiamo in un contesto più generale non può essere elusa una riflessione sulle diverse crisi che hanno investito il paese ed il mondo da parecchi anni in qua.

Chi ha vissuto un terremoto sa che alla prima scossa si scende spaventati in strada o in piazza e, passata la paura, si cerca una soluzione collettiva ad uno stato d'emergenza. Il terremoto produce una rottura lacerante delle certezze della vita quotidiana e porta a superare divisioni e rivalità: siamo tutti nei guai, uniamo le forze, cerchiamo di capire come e da dove si ricomincia.

Nel corso degli ultimi cinquanta anni c'è stato un terremoto in profondità che, a tratti, si è manifestato in superficie: il mondo è cambiato radicalmente, le città e il territorio portano i segni di questo mutamento, ma soprattutto sono cambiati i protagonisti, le regole, gli stili di vita. Le certezze nutrite di speranza che hanno segnato il dopoguerra si fondavano sul lavoro sicuro, su un mercato produttivo delimitato e protetto, su piani regolatori proiettati verso un fiducioso futuro di sviluppo demografico.

Poi siamo stati investiti dalla globalizzazione dello scambio di merci e di uomini, da crisi economiche che hanno portato alla deindustrializzazione, aumentato la disoccupazione e le nuove povertà. Tra la città dei ricchi e la città dei poveri si è creata una cesura sempre più netta: solo quando esplodono le guerre tra poveri o i conflitti etnici nelle periferie abbandonate a se stesse c'è un sussulto di attenzione che dura ben poco. Più in generale la percezione sociale prevalente è di instabilità ed incertezza.

Per restare alle questioni che ci riguardano più da vicino dal punto di vista disciplinare, abbiamo assistito ad un sostanziale blocco degli investimenti sul territorio, ad un consumo di suolo che si è ripiegato su se stesso con l'accumularsi dell'inventuto e con l'abbandono degli edifici industriali. Siamo al culmine della crisi del lavoro e dell'identità professionale di architetti ed urbanisti, mentre si fa strada un protagonismo sociale che intende occuparsi della città in prima persona.

Il passaggio dall'espansione urbana alla rigenerazione ha prodotto un nuovo glossario che in buona parte integra, quando non sostituisce, il vecchio: il piano regolatore è oggetto di continue varianti mirate alla rigenerazione di parti di città; gli indici di fabbricabilità sono meno citati del riuso di edifici dismessi; le mappe colorate dello *zoning* lasciano il posto alle mappature digitali interattive per il riuso; le osservazioni al piano sono sostituite dalla partecipazione dei cittadini; la crisi degli appalti pubblici è surrogata dall'autocostruzione in aree residuali; la committenza debole è supportata da progetti

che “inventano la committenza”. Si potrebbe dire che il “pensiero debole”, dopo aver sostato a lungo nel campo della filosofia, stia investendo anche la disciplina urbanistica, ora più permeabile che in passato alla contaminazione di altri linguaggi, culture, tecniche. La rigenerazione urbana, assunta come categoria prevalente, comporta l'adozione di metodi di lavoro nuovi: l'interazione tra amministratori, operatori economici, cittadini organizzati configura un processo progettuale non lineare che tende all'autoregolazione, caratteristica dei processi complessi. Non va dimenticato che rigenerare implica azioni su un corpo vivo, composto di cittadini, di attività commerciali e produttive, che difendono gli uni i beni comuni e gli altri la possibilità di esercizio del lavoro.

Il bene comune più rilevante della città è lo spazio pubblico, specchio delle relazioni sociali, che conferisce all'*urbs* le qualità che le consentono di assurgere al rango di *civitas*. L'urbanistica dell'automobile ha trascurato per decenni o addirittura omissis lo spazio pubblico di relazione che ora si riscopre anche attraverso la rivisitazione della strada, che può tornare ad essere un elemento vitale del vivere urbano a patto che sia ricca di funzioni e diversità e sia accessibile a tutti.

I temi citati fin qui sono alcuni di quelli che saranno al centro del lavoro dei 30 *workshop* che si svolgono nel corso della BISP. Non sono temi imposti dall'alto bensì sono emersi dal primo incontro di consultazione dello scorso anno e da due *call*. Possiamo dire che sulla Biennale si riversa, senza troppi filtri, il fermento progettuale del territorio con tutte le sue luci ed ombre. Sono temi che da anni sono affrontati in seminari, convegni, ricerche degli addetti ai lavori: la Biennale, consultando il territorio, li mette insieme, offre un quadro a 360 gradi dei problemi e delle proposte in un incontro aperto a tutte le esperienze, al di là degli steccati accademici o professionali. E' un incontro per unire le forze, per affrontare insieme il terremoto, per uscire da una crisi che vede tramontare i vecchi modelli mentre i nuovi appaiono all'orizzonte ancora in forma nebulosa.

La Biennale è uno spazio aperto a tutti, senza preclusioni, nel quale prevale la funzione di piazza, di luogo d'incontro di soggetti anche molto diversi, dove si possono intrecciare i percorsi di tutti coloro che cercano nuove regole condivise per la città di domani.

È emblematico ciò che mi ha detto un coordinatore di un *workshop*: sono contento di partecipare perché posso confrontarmi con un pubblico diverso da quello al quale di solito mi rivolgo, posso interagire con altre discipline e altri saperi.

Ritengo che l'interesse per la Biennale stia nell'offerta di uno spazio pubblico, aperto e libero, per incontrarsi senza preclusioni e diffidenze dove si possono mettere a disposizione i propri saperi e apprendere da quelli di altri. L'obiettivo comune può essere quello di vagliare il nuovo glossario che emerge dalla realtà e diffondere le buone pratiche che possono dare indicazioni per la costruzione di una nuova sintassi del territorio.

## Una Biennale internazionale

Pietro Garau

La cultura convegnoistica del nostro paese intende spesso l'“internazionalità” come una spruzzata di “ospiti stranieri” per rendere più accattivanti, od autorevoli, quelle lunghe passerelle di personalità che tendono ad iniziare con forte ritardo ed a concludersi senza dibattito finale per mancanza di tempo, e che siamo appunto usi chiamare “convegni”.

Anche per contraddire questa abitudine, e soprattutto nel caso di un evento originale ed importante come la Biennale dello Spazio Pubblico, si è tenuta ben a mente – a favore della seconda – la netta distinzione tra il concetto di “dimensione internazionale” della Biennale e quello di “Biennale Internazionale”. Lo sforzo che abbiamo fatto con la Biennale di quest'anno è stato, infatti, quello di concepirla dall'inizio come “evento internazionale” – come, del resto, tutte le biennali di questo mondo debbono essere. E l'obiettivo principale è stato quello di comunicare: comunicare le esperienze italiane – che nel caso della Biennale saranno comunque sempre, e giustamente, preponderanti – ed accogliere esperienze e buone pratiche provenienti dal resto del mondo. E naturalmente, viceversa.

Questo confronto ha posto un problema nuovo. Finché si tratta di venire ad una Biennale per presentare la “propria” esperienza, non vi è alcun bisogno di valutazioni o verifiche di alcun tipo. La selezione viene operata quasi esclusivamente in funzione dei tempi e degli spazi a disposizione, e l'unico problema è quello di sistemare i presentatori nelle caselle appropriate.

Il discorso è diverso quando la domanda di partecipazione, come nell'incoraggiante caso di questa edizione, comincia a venire anche da gruppi, istituzioni, agenzie, fondazioni, reti, università ed amministrazioni locali di altri paesi europei ed extra europei, e da organizzazioni internazionali che hanno, in aggiunta a compiti operativi, funzioni normative e valutative. In questo caso si apre una situazione feconda ma anche impegnativa. E la questione è la seguente: in che misura l'esperienza che io rappresento – comune, istituzione, associazione professionale, università, gruppo di cittadini etc – può costituire valore aggiunto

al di là delle mie valutazioni personali, e dei confini del progetto e dell'intervento? Sono più avanti o più indietro rispetto ad altre esperienze che mi trovo di fronte?

La BiSP 2015 ha fatto qualche passo in avanti per facilitare questo tipo di confronto.

Innanzitutto, e per la prima volta, grazie al generoso sostegno di OIKOS, offriremo l'interpretazione simultanea italiano-inglese nell'"Aula magna" dell'istituzione ospitante, il Dipartimento di Architettura dell'Università di Roma TRE. Questo ci consentirà di garantire a tutti i partecipanti, italiani e stranieri, la possibilità di partecipare attivamente a tutte le sessioni plenarie, alle relazioni riassuntive dei circa 30 *workshop* che si snoderanno durante la tre giorni romana, ed anche ad alcuni *workshop* che si svolgeranno nella stessa sala e che potranno quindi fruire dei servizi di interpretazione.

Si tratta di una soluzione parziale, nel senso che non sarà possibile offrire i servizi di interpretazione in tutte le altre aule in cui si svolgerà l'evento conclusivo di maggio. Tuttavia, e nonostante questa limitazione, è anche una soluzione democratica. Non dimentichiamo che anche la conoscenza delle lingue straniere rimane, salvo meritorie eccezioni, un "fatto di classe", come si usava dire un tempo. Ed in parallelo l'uso esclusivo della lingua inglese in corsi universitari e convegni di alto livello rimane ancora, proprio per questa ragione, una soluzione elitaria. La traduzione simultanea consentirà invece ai gruppi di cittadinanza attiva di Tor Pignattara e di altre città e situazioni simili di sentire segnalare ad essi, se vogliono, le loro esperienze. Insomma: questo servizio avrà la funzione di avere una Biennale di più ampio respiro, ed al contempo "meno diseguale".

Un secondo sforzo che abbiamo fatto quest'anno, in questo caso contando solo sulle energie di volontari generosi e assai capaci, è stato quello di aprire una "versione internazionale" del sito *web* della Biennale. La premessa è che una impresa seria, come vuole essere la Biennale, non può assumere una internazionalità credibile contando sul traduttore automatico Google. Il traduttore automatico piace ai gonzi che amano risolvere problemi materialmente e concettualmente difficili premendo un bottone, senza preoccuparsi del livello qualitativo della soluzione offerta dall'internet. La pagina internazionale è invece il risultato di un lavoro di traduzione di qualità, ma

non solo; non essendo, appunto, "automatica", essa può compiere una selezione intelligente degli elementi che possono interessare maggiormente un uditorio internazionale, e fare lo stesso per notizie ed iniziative colte a livello internazionale. Per di più, i potenziali partecipanti stranieri possono accostarsi al sito internazionale e constatare che il livello di informazioni offerto è linguisticamente corretto e professionalmente credibile.

Un terzo sforzo, ma tutto da verificare nella tre giorni di maggio perchè si tratta di una novità assoluta, è quello della pubblicazione e distribuzione di un *Journal*. L'idea – mutuata da una pratica antica delle agenzie ONU – è quella di distribuire nelle mattine di giovedì, venerdì e sabato 21, 22 e 23 maggio, un foglio in italiano ed in inglese che illustri il programma della giornata e contenga le principali conclusioni degli incontri svolti fino ad allora.

In sintesi: l'aspettativa è che l'imperativo dell'internazionalità possa rendere la Biennale più comunicativa, partecipata e fruttuosa.

## Biennale 2015: una nuova partecipazione

Domenico Cecchini

A San Lorenzo, un quartiere storico di Roma di tradizioni popolari oggi vissuto anche da molti studenti e insegnanti della vicina Università, un gruppo di giovani mamme, affiancate dai mariti, ha fondato l'Associazione "La GRU", acronimo che sta per "Germogli di Rinascita Urbana". Vi può capitare di incontrarle, assieme ai loro bambini, in una saletta della libreria-ritrovo-bar con panini, aperta da non molto nel quartiere ma già densa di vita, ed ascoltare il loro racconto, concitato per le molte cose da fare, il senso e le prospettive della loro azione per rendere la città più amica dei bambini, e così migliorarla per tutti. A patto, vi dicono, che si sia disposti a cambiare i propri comportamenti e a rispettare gli spazi pubblici, a non sporcarli, a curarli perchè sono di tutti.

A San Basilio, grande quartiere dell'IACP, oggi ATER, mentre sulle alte pareti cieche degli edifici fioriscono dipinti murali – alcuni veri capolavori – vi può capitare di partecipare ad una gremita riunione di studenti universitari nella sala del Centro culturale "Aldo Fabrizi" che discutono su come riorganizzare gli spazi pubblici del quartiere per collegarli tra loro, renderli accoglienti, facilitarne la manutenzione. E mentre dalle pareti della sala vi guardano i disegni dei loro colleghi dell'anno precedente potete ascoltare la dirigente dell'Istituto Comprensivo del quartiere che racconta ai diciottenni dell'Università come i bambini della Scuola elementare e media intendano adottare l'area archeologica che sta lì accanto, studiarla bene, capirla, curarla.

Nel Rione Testaccio gli insegnanti della scuola elementare accolgono volentieri l'invito a partecipare ad un laboratorio "la città delle bambine e dei bambini" organizzato dalla Biennale. Per l'occasione alcune classi, che hanno vissuto l'esperienza positiva della nuova piazza del quartiere, disegneranno i loro desideri, come vorrebbero sistemare il grande spazio dell'ex "campo boario" accanto allo storico Monte dei Cocci. Al pari di tanti altri spazi comuni dell'ex Mattatoio anche questo attende (ancora!) un restauro degno del fascino di quello che fu il regno della macellazione e che oggi ospita, nelle parti restaurate, una

Dipartimento universitario (Architettura), un museo comunale, un centro di produzione culturale, un nucleo di servizi chiamato “la città dell’altra economia”, la scuola di Musica del Testaccio e altro ancora. Ma che è ancora un “non finito” con gli spazi comuni, le strade interne e molti padiglioni ancora da restaurare. E chissà che queste giornate della Biennale non siano occasione e stimolo per riprendere con più lena idee e lavori.

All’Esquilino, il grande quartiere della Roma post unitaria costruito attorno a Piazza Vittorio Emanuele II (la piazza si contende il primato di grandezza con Piazza San Pietro) più di tre anni fa si è costituito il Comitato Piazza Vittorio Partecipata. Ha raggiunto un primo importante successo nel fermare un progetto della precedente Amministrazione costoso, calato dall’alto, che snaturava il giardino, ignorava la storia del quartiere e i reali problemi della piazza e delle aree circostanti. Si è poi messo al lavoro elaborando, con la partecipazione dei cittadini e il sostegno del FAI, un nuovo “Progetto sperimentale pilota, manutenzione del paesaggio urbano dell’Esquilino” che affronta i problemi del restauro del giardino e della piazza e la integra in una “trama verde” definita attraverso azioni di ampliamento degli spazi verdi e pedonali nei principali assi stradali. Il progetto, assieme ad un “piano di manutenzione”, è stato accolto in un protocollo di intesa con l’attuale Amministrazione ed alcuni primi interventi dovrebbero iniziare entro pochi mesi.

A Monteverde il Comitato di quartiere Monteverde – 4 Venti, nato otto anni fa, svolge un’intensa attività per la gestione degli spazi pubblici e la diffusione di buone pratiche locali. Ha per così dire adottato la nuova Piazza Federico Caffè e il grande spazio verde ricavati dall’intervento delle Ferrovie dello Stato di copertura del vallo ferroviario che costeggiava il viale 4 Venti; ha piantato centinaia di alberi, ne cura la manutenzione, rende viva la piazza diventata ritrovo di bambini e genitori, vi svolge iniziative e feste. Recentemente, grazie ad un tenace (e a volte defatigante) lavoro di interlocuzione con il Comune, il Municipio e FS, è riuscito ad ottenere il trasferimento dell’area al Comune e un impegno all’avvio della sua sistemazione.

Cinque esempi delle realtà con cui la terza edizione della Biennale dello Spazio Pubblico è entrata in contatto nei mesi che hanno preceduto le giornate conclusive. Cinque esempi

ma potrebbero essere centinaia a Roma, migliaia e migliaia nelle città italiane, metropolitane e non. Una conferma clamorosa dell’assunto da cui è nata la Biennale: che le nostre città hanno bisogno di più cura, attenzione, amore per i loro spazi pubblici. “Germogli di Rinascita Urbana” hanno chiamato la loro associazione le giovani mamme di San Lorenzo. Un nome che è un messaggio, forte. Assai significativo anche per noi urbanisti.

Potrò sbagliare ma ho l’impressione che la “partecipazione” alla cura degli spazi pubblici è da qualche tempo diversa da quella degli ultimi decenni. *Nimby (Not In My Back Yard)* non la fa più da padrone. Saranno gli effetti della crisi che da tempo ha tagliato gli artigli della speculazione immobiliare (per mancanza di risorse, non per scelta!), sarà il diffondersi di quel messaggio “fare meglio con meno” che dalla generazione dei programmi URBACT si è diffuso in tante città europee, certo è che in questa nuova partecipazione si respira un’aria diversa. Più concretezza, più intensa e radicale voglia di mettere in pratica le indicazioni, gli obiettivi che nascono dal confronto diretto, dall’ascolto dei cittadini del proprio quartiere. Più convinzione, di fronte alla crisi e al devastante quadro delle guerre cosiddette locali, di poter, di dover, fare ora e qui qualcosa per cambiare in meglio l’ambiente fisico in cui viviamo noi, i nostri figli, i loro figli, le future generazioni.

## Strade, percorsi e processi verso il futuro delle città

Nicolò Savarese

Nel 2012, nel pieno di una delle più dure crisi economiche del continente, Aarhus (Danimarca) fu scelta come Capitale Europea della Cultura 2017, sulla base di un programma a lungo termine, non solo culturale, incentrato su un’idea unificante: RETHINK, ripensare il modo in cui viviamo, ripensare il rapporto tra città e territorio.

Nel 2017 si terrà anche la 4° edizione della Biennale dello Spazio Pubblico: abbandonare vecchi schemi di concepire l’urbanistica e ripensare in maniera radicale la città, potrebbe esserne il tema focale verso cui lanciare oggi un ponte.

L’impegno cui siamo chiamati come urbanisti, è infatti incrostato da un retaggio onorevole ma inadeguato rispetto alle sfide future; occorre ormai ricongiungere ed integrare saperi materiali ed immateriali, nuovi paesaggi architettonici e sociali, visioni economiche e culturali di più ampio respiro.

Quello pubblico è lo spazio attraverso cui, dal 500 in poi, si è plasmata la forma urbana in occidente.

Dall’inizio del 900 ad oggi, tuttavia, la soluzione dei problemi separando è stata l’unica risposta che siamo stati capaci di dare all’impatto via via crescente dell’industrializzazione e dell’urbanesimo.

All’interno dello spazio pubblico la strada ha rappresentato “un corridoio di accesso decisivo per assicurare valore commerciale alla proprietà privata e pubblica che ad esso fa capo”; ma questa evidente constatazione ha prodotto, come unica conseguenza normativa, l’obbligo di trasferimento all’amministrazione pubblica di una quota standard di suolo urbano. Il suolo pubblico è così rimasto, nella teoria e nella prassi urbanistica, uno spazio sociale virtuale, ma quasi mai è diventato un luogo strutturato di relazioni.

Ciò che colpisce, nella stragrande maggioranza delle periferie metropolitane contemporanee, è la mancanza di relazione – e quindi di senso – tra gli oggetti edificati e lo spazio vuoto che li circonda. Forse c’è qui anche una componente culturale legata allo sfasamento tra il linguaggio urban-architettonico moderno (da cui siamo ancora fortemente condizio-

nati) e quello post-moderno ancora in via di formazione; per cui nuovi luoghi di socializzazione – come mall, multisale, aeroporti – vengono catalogati come non-luoghi.

Comunque sia, la strada è oggi una enorme criticità urbanistica, oltre che trasportistica. Nuove tecnologie e sviluppo esponenziale delle reti info-telematiche immateriali stanno inoltre modificando profondamente non soltanto i rapporti interpersonali, ma anche i nostri modi di rapportarci agli spazi fisici della città. E' allora evidente che la strada può e deve divenire un oggetto di ripensamento centrale e determinante per la rigenerazione e lo sviluppo delle città.

Nella Biennale 2015 il tema della strada sarà affrontato da diversi punti di vista:

- la mobilità delle persone, la sostenibilità ambientale e la fruibilità della strada indipendentemente dalle modalità di spostamento utilizzate;
- l'interconnessione delle reti ecologiche urbane e territoriali, in cui gli elementi lineari continui possono giocare un ruolo determinante;
- la qualità intrinseca dell'architettura della strada, come componente qualificante dei paesaggi urbani e dell'identità dei luoghi;
- il significato della strada come luogo di incontri, narrazioni, visioni, nelle pratiche quotidiane come negli immaginari collettivi delle molteplici comunità che abitano una metropoli;
- le nuove forme che la creatività individuale e collettiva va assumendo, trasferendo la produzione e la fruizione artistica dagli atelier e dalle accademie, dalle case private e dai musei, alle strade;
- i nuovi media e la loro capacità di contestualizzare virtualmente la nostra presenza all'interno dello spazio pubblico, generando percorsi virtuali di conoscenza, servizio, gioco;
- la proiezione delle strade urbane nel territorio attraverso itinerari tematici, in cui le componenti culturali ed ambientali giocano un ruolo fondamentale di connessione ed integrazione, materiale e immateriale.

La partecipazione all'evento da parte di testimoni qualificati di tutto il mondo offrirà anche un vasto panorama di ricerche, esperienze progettuali, formulazioni teoriche e casi di studio, in una prospettiva che avrà nella

Conferenza UN Habitat 2016 su "insediamenti umani e sviluppo urbano sostenibile", un importante punto di riferimento e di arrivo.

Riuscire da tutto ciò ad attivare un laboratorio di ripensamento dello spazio pubblico e del suo ruolo nella ri-costruzione della città futura, è una sfida da affrontare al più alto livello ed attraverso un confronto interdisciplinare ed interculturale quanto più ampio possibile.

## Il programma della Biennale dello Spazio pubblico 2015

>>

1. Wolf P., 1978, "Ripensando la strada urbana: il suo contesto economico" in Anderson S. (a cura), 1978 On streets, MIT, Cambridge Ma. (ed.it. 1982, Strade, Dedalo, Bari).

## 21 maggio

Apertura e Saluti istituzionali

### Seminari e workshop

- Progetto Ostiense - Dipartimento di Architettura Roma TRE - Coordinamento Francesco Ghio/Luca Montuori
- Spazi in transizione e usi temporanei - Coordinamento: Simone Cola/Ferruccio Favaron
- La strada: mobilità sostenibile e fruibilità dello spazio pubblico - Coordinamento: Enrico Pagliari
- Reinvent public space - autocostruzione di spazi pubblici - Coordinamento: Giulia Maci (collaborazione di IFHP)
- La strada: Creatività urbana e arte pubblica - Coordinamento: Cristina Greco
- La città delle bambine e dei bambini - Coordinamento: Domenico Cecchini/Luca Zevi
- Dalla strada al territorio: Itinerari culturali e percorsi tematici - Coordinatore: Sandro Polci
- Mercati commercio locale e spazi pubblici - Coordinamento: Iginio Rossi (collaborazione di Urbanpromo)
- Dalla carta dello spazio pubblico alla Conferenza Habitat III - Coordinamento: Marichela Sepe
- Spazio pubblico tra norme progetto e prassi - Coordinamento: Patrizia Colletta
- La città "uguale" e la città delle differenze - Coordinamento: Manuela Bertoldo, Flavia Marzano
- Infrastrutture blu - Coordinamento: Eliana Cangelli/ Fabio Di Carlo
- Women and Youth for Inclusive, Safe and Accesible Public Spaces - Coordinamento: Laura Petrella (UN-Habitat)
- Paesaggi in linea - Coordinamento: Franco Zagari
- Rapporti dai workshop

### Presentazione libri e video

- "Comunicazione e partecipazione per il governo del territorio" di Roberta Angelini - Rosalba D'Onofrio
- "Vincere il confine - Tor Sapienza" di Adriana Goni Mazzitelli - Francesco Careri
- "Il passo della città" di Rosario Pavia
- Presentazione video

### Premiazione concorsi

### Mostre e tavole rotonde a cura del Dipartimento di Architettura Roma TRE

- Archeologia e spazio pubblico - la via Latina
- Il punto sul mattatoio: i progetti dello spazio pubblico

## 22 maggio

### Seminari e workshop

- Museo#spazio pubblico - Dipartimento di Architettura Roma TRE - responsabile: Silvia Cecchini
- Streets and Public Spaces as Drivers of Urban Development in Africa - Coordinamento: UN Habitat/Pietro Garau/Nico Savarese
- Reclaim (or Lose) the Street: A Different Look at Public Space in Latin America - Coordinamento: Pietro Garau/Nico Savarese/A. Borthagaray
- Riuso del patrimonio pubblico dismesso - Coordinamento: Simone Cola/Ferruccio Favaron
- Mappe per il riuso temporaneo - Coordinamento: Ilaria Vitellio
- La strada: infra/struttura verde e paesaggi identitari - Coordinamento: Cristina Tullio
- La strada comunica: incontri narrazioni visioni - Coordinamento: Isabella Pezzini
- Gestione partecipata dei beni comuni e sharing economy - Coordinamento: Donatella Venti/Chiara Pignaris
- Public Space and Historic Cities and Sites - Coordinamento: Cecilia Andersson/Paola Falini
- Città resilienti spazi pubblici e nuovi attori della rigenerazione urbana - Coordinamento: Carlo Gasparini
- La strada è un giardino - Coordinamento: Annalisa Metta
- Spazi pedonali e città storica - Coordinamento: Ester Pallone/Paolo Pineschi
- Consumo di suolo e dissesto idrogeologico - A cura di: Patrizia Colletta
- URBACT e i programmi di rigenerazione delle periferie (con Cittalia) - Coordinamento: Gabriele Guazzo, Carmen Giannino, Raffaella Radoccia
- La Rigenerazione urbana: report dai workshop - Coordinamento: Simone Cola, Ferruccio Favaron
- La strada: visione di sintesi e prospettive future - Coordinamento: Nicolò Savarese, Luca Montuori
- Lo spazio pubblico nella letteratura urbanistica - Coordinamento: Francesco Domenico Moccia

### Presentazione libri e video

- "Tunisi e la riconquista dello spazio pubblico" di Chiara Sebastiani
- "Energie ribelli" di Emma Viviani
- Presentazione video

### Tavola rotonde internazionale

- Making Space for Public Space: International Round Table with International Organizations and Civil Society Actors. Supporting the Public Space Agenda in the Habitat III and Sustainable Goals Process - Lead: UN-Habitat

## 23 maggio

### Seminari e workshop

- Archeologia e città: prospettive dell'Area Archeologica centrale di Roma - Coordinamento: Elisabetta Pallottino - Dipartimento Architettura Roma TRE
- Idee principi e pratiche per la rigenerazione dello spazio pubblico - Coordinamento: Simone Cola/Ferruccio Favaron
- Spazi pubblici come dispositivi di integrazione. Politiche e progetti per le aree di edilizia pubblica - Coordinamento: Gilda Berruti/Mauro Sarti
- Scuola e spazio pubblico interculturale (con Forum PA e Ministero PI) - Coordinamento: Vinicio Ongini/Chiara Buongiovanni
- Sicurezza urbana e inclusione sociale (con Cittalia) - Coordinamento: Viviana Ballini/Monia Giovannetti/Emma Viviani
- Lo spazio pubblico tra tradizione e innovazione - Coordinamento: Rosario Pavia
- Spazio pubblico accessibile è meglio! (con Cerpa Italia e Village for all) - Coordinamento: Lucia Lancerin
- Public spaces of everyday life (con City Space Architecture) - Coordinamento: Luisa Bravo
- Global Public Space Toolkit Launch - Coordinamento: Laura Petrella
- Nuove tecnologie per una città intelligente (con Forum PA) - Coordinamento: Gianni Dominici
- Green Governance - Coordinamento: Luca D'Eusebio
- Gli spazi pubblici nella città diffusa - Coordinamento: INU
- Rapporti dai workshop
- La città diseguale
- La rigenerazione urbana
- Coordinamento aree tematiche

### Proiezione video

Conclusioni



a cura di Carolina Giaimo

# Torino Metropoli 2025. Luoghi e spazi della nuova economia

## Carolina Giaimo Dialoghi metropolitani per il Piano strategico “Torino Metropoli 2025”

*Torino Strategica, nell'ambito del progetto europeo CityRegions e in collaborazione con l'Urban Center Metropolitano, SiTI, l'Ordine degli Architetti di Torino, la Società degli Ingegneri e degli Architetti in Torino e l'Istituto Nazionale di Urbanistica, ha organizzato un ciclo di incontri dal titolo “Dialoghi metropolitani” per approfondire e discutere alcuni temi strategici per il futuro metropolitano torinese.*

Alla fine del 2014, alla vigilia della nascita delle Città metropolitane in Italia e nel pieno del dibattito politico, Torino Strategica, nell'ambito del progetto europeo CityRegions e in collaborazione con l'Urban Center Metropolitano, SiTI, l'Ordine degli Architetti di Torino, la Società degli Ingegneri e degli Architetti in Torino e l'Istituto Nazionale di Urbanistica, ha organizzato un ciclo di incontri dal titolo “Dialoghi metropolitani” per approfondire e discutere alcuni temi strategici per il futuro metropolitano torinese.

L'iniziativa, nata come momento culturale di riflessione, ha inteso focalizzare alcuni filoni tematici e progettuali emersi dalla terza fase di pianificazione strategica, che si è conclusa a fine 2014<sup>1</sup>.

Nello specifico, il Dialogo metropolitano “Spazi e luoghi della nuova economia” (Torino, 2 dicembre 2014), organizzato dalla Sezione Piemonte e Valle D'Aosta dell'Istituto Nazionale di Urbanistica assieme a Torino Strategica, è stato animato dalle relazioni di apertura svolte dagli organizzatori dell'evento (Anna Prat per Torino Strategica e Carolina Giaimo per l'Inu) cui ha fatto seguito la Tavola rotonda introdotta e coordinata da Carlo Alberto Barbieri (Presidente Inu Piemonte e Vda) che, retorica-mente, ha attivato la riflessione a partire dalla domanda “Fattori abilitanti il sistema economico e nuove tipologie localizzative come opportunità e sfide metropolitane: quale contributo da una nuova pianificazione urbana e territoriale?”.

Per la realizzazione della Tavola rotonda,

si è pensato di riunire e dar voce alle posizioni che potevano restituire un relativamente ampio spettro di ottiche ed interpretazioni su un tema certamente non nuovo per il territorio torinese ma necessitante di un approccio risolutivo innovativo: imposta come una sorta di “gioco di ruolo” dei partecipanti (studiosi, docenti universitari, amministratori pubblici, dirigenti)<sup>2</sup>, la Tavola rotonda, si è posta come obiettivo quello di esaminare, attraverso una pluralità di prospettive, la possibilità-capacità dell'attività di governo del territorio di svolgere un ruolo efficace ed efficiente per affrontare le sfide che la crisi economica pone al binomio ciclo economico produttivo e ciclo edilizio, in particolare attraverso gli strumenti e le iniziative promosse dalla pianificazione strategica per l'area metropolitana di Torino

L'occasione offerta all'Inu di realizzare questo momento di dibattito e discussione è stata colta con grande interesse dalla Sezione Piemonte e Vda<sup>3</sup>, in particolare in un momento in cui Torino e tutto il territorio mostrano con evidenza i segni del disagio imposti dalla crisi.

I testi raccolti all'interno del servizio danno conto dello svolgimento dei lavori attraverso i contributi di riflessione proposti dai diversi relatori e da alcuni membri del Gruppo di lavoro Inu.

In apertura del Dialogo, propongo alcune sollecitazioni critiche richiamando, come pretesto, due letture, apparentemente estranee fra loro.

La prima, pur riferendosi alla recente pubblicazione (Edizioni di Comunità, 2014), "Le fabbriche di bene", ha radici lontane poiché contiene due discorsi di Adriano Olivetti<sup>4</sup>, alla cui riflessione ritengo si debba prestare rinnovata attenzione. Mai come oggi il pensiero di Olivetti, le sue origini, il suo significato appaiono così attuali e così necessari.

Se pensiamo alla crisi attuale, emerge come quell'idea di impresa dominante negli ultimi trent'anni (idea secondo la quale il principale obiettivo che merita di essere perseguito è la massimizzazione dell'interesse degli *stakeholders*) sia probabilmente sostanzialmente fallita e comunque sicuramente obsoleta. Lo strapotere della finanza sull'economia e le incredibili diseguglianze sociali che ne sono derivate dimostrano i limiti e la problematicità della tesi secondo cui il mercato produce ricchezza per tutti e deve quindi essere lasciato libero di agire.

La riflessione odierna richiede l'indicazione di una nuova idea di impresa e il pensiero di Olivetti può essere utilmente preso a riferimento, a partire dalla nozione – centrale nell'ormai indispensabile *concept* di impresa socialmente responsabile – che svolgere attività imprenditoriale significhi sviluppare doveri nei confronti, oltre che degli azionisti, anche dei lavoratori, del territorio, della popolazione che lo abita, dell'ambiente naturale e culturale: a fianco all'irrinunciabile obiettivo dell'efficienza economica occorre porsi anche quello della ricerca del punto di equilibrio tra le contrastanti esigenze di tutti i soggetti in gioco.

Come ha osservato Gustavo Zagrebelsky nella sua Introduzione al libro, anche se sconfitto nella pratica, il pensiero di Olivetti sopravvive, tuttavia, sul piano ideale, specie per la sua capacità di tenere assieme cose diverse: democrazia e comunità, gruppo e singoli. Olivetti pensava all'impresa come a un'entità non esclusivamente economica: nella sua fabbrica, a fianco agli operai, c'erano sociologi, letterati, urbanisti. Assieme al lavoro c'erano biblioteche, cinema, servizi sociali. C'era l'idea che il lavoro dovesse essere solo una parte della vita e che la comunità lavorativa dovesse occuparsi anche della restante parte. Addirittura, a coronamento del suo ideale, la stessa comunità avrebbe dovuto/potuto diventare proprietaria della fabbrica, grazie alla creazione di una fondazione rivolta al perseguimento del "bene comune". La fabri-

ca di Olivetti non doveva solo produrre beni, ma "bene" per tutti ed oggi più che mai è ancora necessario interrogarsi su quale debba essere il senso profondo del lavoro umano; e su quali debbano essere le forme e i modi per rendere la fabbrica un bene per tutta la comunità.

In generale, la nozione di "bene comune" dove tornare al centro degli obiettivi, dell'impegno e dell'azione tanto pubblica quanto privata. Certamente la percezione del bene comune potrebbe restituire a molti concittadini la fiducia - comprensibilmente - perduta nei confronti delle imprese pubbliche e private.

La seconda lettura che richiamo è quella di un noto saggio di Françoise Choay, *La città Utopie e realtà* (Einaudi Paperbacks, Torino, 1973), in cui l'autrice esordisce affermando "che la società industriale è una società urbana e che la città costituisce il suo orizzonte". L'urbanistica del XIX secolo nasce in risposta ai problemi che si manifestano nelle città, determinati dal passaggio dal modo di produzione tradizionale a quello industriale e capitalistico.

E l'espansione della società industriale determina lo sviluppo di una disciplina, l'urbanistica, che si differenzia dalla arti urbane precedenti per il suo carattere certamente pragmatico ma anche critico-riflessivo e per la sua ambizione scientifica: da allora gli urbanisti elaborano teorie e strumenti per analizzare, interpretare, controllare e governare i processi in atto nella città della società industriale e successivamente post e neo-industriale.

Di fronte al mutamento dei paradigmi interpretativi globali, l'interazione circolare che lega i tre ambiti di urbanistica, economia e società in una relazione di reciproche interdipendenze e determinazioni, deve condurre l'urbanistica a tentare di strutturare risposte e fornire soluzioni soprattutto in relazione ai mutamenti delle forme di organizzazione politico-amministrativa, economica e sociale. Ecco perché il passaggio da uno stadio ad un altro della società e dell'economia pone alcuni interrogativi: esiste un analogo e concomitante momento per l'urbanistica e la pianificazione? Se esiste, quali caratteri lo contraddistinguono o meglio lo dovrebbero contraddistinguere?

Lo spunto di riflessione ruota attorno a tale evidenza: i cambiamenti che emergono a

livello globale devono essere interpretati e su di essi è necessario fare leva per provare a definire i nuovi fattori abilitanti il sistema economico, in particolare in un contesto metropolitano, attraverso una nuova attività di pianificazione che deve poter contare su nuovi strumenti.

1. I cinque incontri hanno affrontati i seguenti temi: mobilità, spazi e luoghi della nuova economia, infrastruttura verde, turismo e attrattività, qualità urbana, cercando di dare risposte a domande tipo: Come si può facilitare la mobilità di merci e persone a scala metropolitana, in una prospettiva sostenibile e allo stesso tempo competitiva? Come mettere a valore la straordinaria infrastruttura verde che ci rende orgogliosi anche oltralpe? Come migliorare la qualità e vivibilità degli spazi pubblici periferici? Quali sono le regole per attrarre risorse, talenti e turisti? Come pianificare l'insediamento di poli produttivi a scala metropolitana? A questi e altri interrogativi cercherà di rispondere l'iniziativa.
2. Fra i relatori che hanno partecipato alla Tavola rotonda, l'unico intervento di cui non si è potuto dare conto nella pubblicazione è quello di Ugo Rossi (Dipartimento di Economia e statistica, Università degli Studi di Torino).
3. In preparazione dell'evento, l'Inu Sezione Piemonte e VdA ha costituito un Gruppo di lavoro, coordinato da Carlo Alberto Barbieri e composto da Ilario Abate Daga, Mario Artuso, Nadia Caruso, Carolina Giaimo, Roberto Ripamonti, Silvia Saccomani, Grazia Sartorio, Elio Morino.
4. Da ricordare che Adriano Olivetti è stato Presidente dell'INU dal 1950 al 1960.

Anna Prat

## Spazi e luoghi della nuova economia per il Piano Strategico “Torino Metropoli 2025”

L'occasione del Dialogo metropolitano “Luoghi e spazi della nuova economia” in area torinese, organizzato dall'Istituto Nazionale di Urbanistica Piemonte e Valle d'Aosta presso SITI il 2 dicembre 2014, è stata una tappa fondamentale di approfondimento e confronto nel programma di elaborazione di una Strategia Territoriale Metropolitana nell'ambito del Piano strategico “Torino Metropoli 2025” e del progetto europeo *City Regions* del Programma *Central Europe*.

In questo testo si introducono i temi che hanno spinto l'Associazione Torino Internazionale – che si è occupata di entrambi questi progetti – a questo confronto. Le diverse presentazioni svolte e riportate, aiutano a capire come strutturare politiche urbane e un approccio rinnovato all'urbanistica che consenta di affrontare una sfida cruciale già attuale ma soprattutto futura: adeguare il nostro territorio, in un'ottica di sostenibilità e qualità, alle esigenze della nuova economia.

### Il Piano strategico

Nel giugno 2012 il Sindaco di Torino Piero Fassino ha rilanciato il processo di elaborazione di un Piano strategico per il futuro di Torino. Si tratta della terza esperienza per Torino, che ha già promosso e realizzato nel 2000 e nel 2006, rispettivamente durante le amministrazioni Castellani e Chiamparino due piani strategici, considerati *best practice* in Italia e in Europa. Nel momento in cui si scrive, il processo di elaborazione del terzo piano sta giungendo alla produzione di un rapporto finale che verrà presentato pubblicamente nel corso del 2015.

Il Piano strategico, nell'accezione di strumento di *governance* volontario per lo sviluppo locale, ha l'obiettivo di giungere a definire una visione condivisa sul futuro di medio periodo un territorio (in questo caso a 10 anni) e una serie di linee strategiche e

progettualità in grado di produrre significativi cambiamenti nella direzione auspicata. Il principio fondamentale su cui si costruiscono i piani strategici è il coinvolgimento attivo e trasversale degli attori locali, pubblici, privati e non *profit* (di tutti i tipi, in tutti i settori) durante l'elaborazione dello stesso, dai livelli decisionali ai portatori di competenze ed esperienze, secondo un modello di co-progettazione e co-realizzazione del piano stesso. I progetti del piano sono infatti azioni complesse che richiedono la costruzione di coalizioni di attori e nuovi modelli di azione che possono solo essere sviluppati con gli attori stessi. E' al tempo stesso un prodotto (concluso ad aprile 2015) ma è soprattutto un processo che attiva, coinvolge e quindi continua nel sostenere l'implementazione.

In particolare questo terzo piano ha individuato due direzioni di rilievo per la fase attuale dell'area torinese: la promozione effettiva della *governance* di area metropolitana e la promozione di una visione di sviluppo economico locale in ottica di “abilitazione” trasversale di tutti i settori. Le due direzioni si sostengono a vicenda perché, come dimostrato da diversi studi (cfr ad es. OCSE, *What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries*, 2014), la produttività economica di una città è direttamente correlata alla sua dimensione e all'efficacia della *governance* intercomunale. La collaborazione tra Comuni in un'area densa favorisce infatti la definizione di strategie e azioni strategiche per promuovere la competitività, oltre che l'efficienza delle spese pubbliche; analogamente, lo sviluppo economico può essere pensato solo a scala metropolitana, poiché questa è l'area in cui le relazioni d'impresa e dell'economia in generale si sviluppano, si articolano e si manifestano.

### La questione metropolitana

Dopo decenni di tentativi, a Torino e in Italia, di riconoscere e promuovere la dimensione metropolitana, il terzo piano si fonda sulla dimostrazione e constatazione condivisa che “siamo già metropolitani”. Tutti i principali fenomeni urbani – gli spostamenti casa-lavoro, le attività delle imprese manifatturiere, del terziario, le funzioni urbane e metropolitane, le attività per il tempo libero, il commercio, l'infrastruttura ambientale e del verde, e così via – si svolgono su un'area fisica in cui i perimetri delle amministrazioni hanno poco rilievo.

Il Piano ha coinvolto 38 Comuni dell'area metropolitana torinese, secondo una definizione regionale e provinciale sufficientemente consolidata e che ha raccolto il consenso dei Comuni stessi. La partecipazione attiva dei Comuni ai tavoli di confronto ha dimostrato che la percezione della necessità di coordinare e integrare politiche ed azioni in diversi campi tra i Sindaci sia molto elevata.

L'area torinese sconta però un problema oggettivo di squilibrata distribuzione demografica – quindi di potere politico ed economico – che vede la presenza di un Comune, Torino, decisamente più forte rispetto agli altri presi singolarmente. Torino, con i suoi circa 900.000 abitanti, si è spesso considerata autosufficiente o comunque ha un'oggettiva difficoltà a collaborare con i Comuni molto più piccoli che la circondano. Il Comune demograficamente successivo, Moncalieri, ha infatti solo circa 55.000 abitanti, e gli altri anche decisamente meno. L'elevata frammentazione amministrativa del territorio torinese e le sue caratteristiche geografiche comportano inoltre che nei fatti le collaborazioni intercomunali siano radicate per aree (individuate in terzanti nei lavori del piano), ma molto più difficili trasversalmente tra nord e sud, est e ovest (cfr. due studi del 2013 di Torino Internazionale nell'ambito del progetto *City Regions*: a cura di IRES, “Le cooperazioni tra Comuni in area metropolitana torinese; Mappatura delle trasformazioni metropolitane. Fenomeni e temi per una strategia metropolitana”).

La L. 56/2014 ha però finalmente dato forma al progetto di costituzione delle Città metropolitane in Italia, concludendo la lunga attesa e i tentativi bottom-up. Dalla *governance* si è passati direttamente al *government*, creando le condizioni per una reale politica metropolitana. Per Torino la legge porta ad affrontare

una sfida molto particolare avendo indicato una Città Metropolitana molto grande (in sostituzione della Provincia), frammentata e in gran parte di carattere rurale e montano (6.800 kmq, 315 Comuni, di cui 270 sotto i 3.000 abitanti). La strada individuata dal governo della neo-costituita Città metropolitana torinese è quella di riconoscere l'esistenza di Zone omogenee, per riaccorpere quest'enorme varietà di Comuni e identità territoriali. L'opportunità dei prossimi mesi è di riconoscere l'esistenza e specificità di un'area metropolitana, all'interno di questa grande città-regione metropolitana, e questa meriti, con la necessaria convinzione, la promozione una "cooperazione rafforzata" di alcune Zone omogenee.

### La strategia territoriale metropolitana

Il terzo Piano strategico indica la necessità di definire un piano d'indirizzo spaziale, denominato strategia territoriale metropolitana, in particolare in relazione all'area metropolitana centrale/funzionale torinese. Se si riconosce infatti che quest'area è "un'unica geografia economica", come peraltro sostenuto dalle imprese e dalle loro rappresentanze, inclusa l'Unione industriale, motore di sviluppo principale della Città Metropolitana ma anche della Regione (metà del PIL prodotto), ma è anche un' "unica geografia sociale e funzionale", sia pure varia al suo interno, anche le politiche di governo del territorio devono essere adeguate a questa nuova visione.

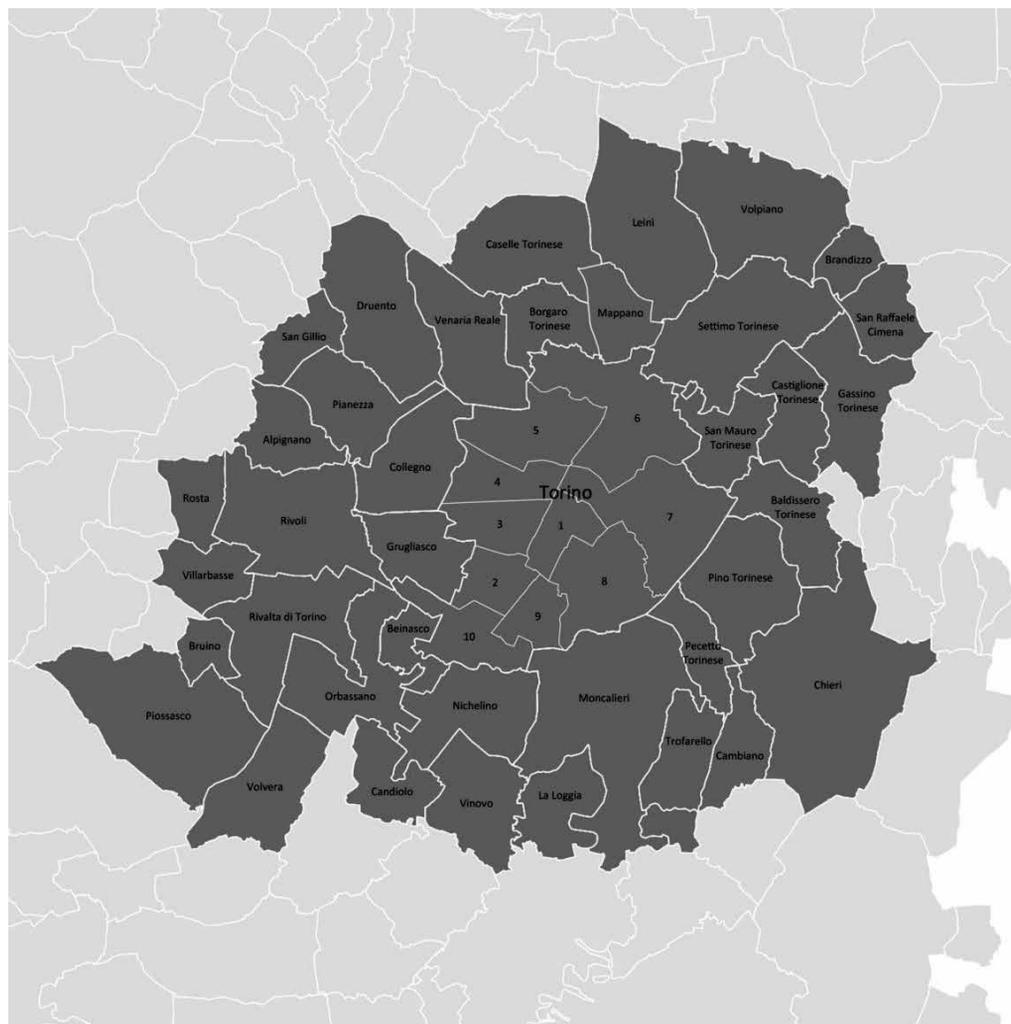
La strategia territoriale metropolitana diventa lo strumento di *policy* condiviso e elaborato insieme tra i Comuni, ascoltando e coinvolgendo anche gli altri *stakeholders*, per definire un'agenda urbana altamente selettiva di progetti e linee guida in merito alle vocazioni territoriali, visioni di sviluppo, e investimenti prioritari di medio periodo declinati in progetti fortemente legati ad investimenti pubblici e privati realmente promuovibili. Strumenti simili sono sviluppati in tutte le città metropolitane europee. Non sostituiscono la pianificazione conformativa della proprietà (Prg) e comunque le decisioni urbanistiche di carattere micro e medio, ma producono la visione sui grandi progetti urbani, sulle principali infrastrutture. La Strategia dovrà integrarsi sicuramente con Il Piano Strategico della Città Metropolitana e con lo strumento di pianificazione territoriale generale sempre di quell'Ente. Si tratta di una notevole inno-

vazione di *policy* nella disciplina del governo del territorio che necessita di essere recepita nell'ambito delle normative e cultura operativa di respiro regionale.

### Spazi e luoghi della nuova economia

Il Piano strategico ha colto fin dall'inizio la forte domanda proveniente sia dalle amministrazioni comunali metropolitane sia dal mondo economico di produrre una riflessione strategica su "spazi e luoghi della nuova economia". All'approfondimento di questo tema ha lavorato lo straordinario gruppo del Piano coordinato da Francesco Fossati (all'epoca collaboratore CEIP, ora Jones Lang Lasalle) composto da diversi esperti di urbanistica, edilizia, sviluppo economico e soprattutto *property development*. Per ragionare di questi temi è innanzitutto fondamentale porsi nell'ottica di "ascoltare" il mondo privato, per comprendere a fondo le diverse necessità e tendenze dei settori che compongono un'economia locale (manifatturiero-industriale, terziario, logistica, *retail*, *entertainment*, ecc.).

Da un lato si tratta di un tema di offerta, tipico di una situazione post-industriale. La figura riporta graficamente la situazione delle aree industriali in ambito metropolitano. L'enorme dotazione di aree *brownfield* e capannoni sottoutilizzati o abbandonati nell'area torinese richiede una valutazione generale, e puntuale, delle loro potenzialità di riutilizzo e trasformazione. Il tema incrocia la necessità di conoscenza e apertura a mercati produttivi realmente esistenti, ma anche temi ambientali (bonifiche, eventuali demolizioni), territoriali (nuovi modelli urbani che accolgono una maggiore mix tra produzione, innovazione, residenza e terziario; questioni di rigenerazione urbana di intere aree), sociali-occupazionali (esistenza spesso di situazioni critiche in termini proprietari e occupazionali). I Comuni, soprattutto quelli più piccoli ma spesso dotati di aree produttive anche molto grandi, non possono farcela da soli a affrontare un tema così strategico quale l'adeguamento di un territorio ad un'economia che richiede spazi e luoghi molto diversi per svilupparsi.



Area metropolitana oggetto del terzo Piano strategico "Torino Metropoliti 2025"



Carlo Alberto Barbieri

## Nuova pianificazione urbanistica per l'abilitazione del territorio metropolitano ad un nuovo sviluppo

Il terzo Piano strategico "Torino Metropoli 2025", intende costituire il quadro di insieme all'interno del quale selezionare e promuovere politiche, azioni e progetti in modo coerente ed incrementale. L'opzione del Piano è quella di un territorio metropolitano che sappia essere allo stesso tempo città di città e territorio delle opportunità. "Torino Metropoli 2025" con questo obiettivo, indica una direzione di marcia all'area metropolitana perché si doti di una strategia per l'"abilitazione" del sistema economico, insieme a quella dei servizi e delle funzioni amministrative.

Dunque un territorio di luoghi del "poter fare", che incoraggi l'innovazione e lo sviluppo, un ambiente ed un contesto appunto "abilitante" e produttivo, favorevole per i progetti di vita e di impresa.

E' necessario allora riflettere sui fattori che possono abilitare il sistema economico metropolitano, cambiando però paradigmi, approcci e strumenti, su due profili che, allo stesso tempo, appaiono come opportunità e sfide metropolitane:

- il profilo delle nuove tipologie di attività e impresa, delle nuove tipologie localizzative e dei nuovi fattori di localizzazione;
- il profilo del ruolo di un necessario diverso pianificare da parte della nuova istituzione "Città metropolitana di Torino", con strumenti innovati ed una filiera più corta ed efficace della *governance* dei percorsi decisionali e delle procedure per operare, investire con tempestività, aumentando la competitività del territorio metropolitano.

Per quanto riguarda il primo profilo, gli interventi ed i contributi della Tavola rotonda, anche con una sorta di "gioco di ruolo" da parte dei relatori, aiuteranno a riflettere sui nuovi fattori di localizzazione, sul cam-

biamento di tipologie e comportamenti localizzativi, della domanda da parte della impresa e della offerta di progettazione e caratteri degli insediamenti per le attività economiche e dei relativi spazi.

E' però opportuno offrire al dibattito un contesto tematico e problematico da considerare come sfondo.

Il riferimento è al tema ed alla problematica - fortemente interconnessi ed in qualche modo speculari - costituiti, da un lato, del necessario contrasto al consumo di suolo e soprattutto al suo spreco (che può realizzarsi agendo sul perseguimento di forme insediative policentriche e non disperse e frammentate, forme più compatte e contigue all'urbanizzato); dall'altro della rigenerazione e resilienza urbana (o meglio, rigenerazione del territorio se ci si riferisce doverosamente anche agli insediamenti diffusi dell'area metropolitana), come politiche e progettualità nella crisi in essere ed oltre essa.

Una crisi che ha reso strutturale la distanza tra l'offerta di nuove e molteplici insediamenti e fabbricati dimessi, sottoutilizzati e trasformabili e la domanda di investimento in essi, mettendo gran parte della pianificazione urbanistica vigente (redatta prevalentemente prima della crisi), di fronte ad un inaspettato *turning point* del ciclo economico produttivo e di quello edilizio. Una crisi che è di sistema e riguarda il modello, i motori, i fattori stessi dello sviluppo e che ha già determinato (e continuerà a farlo) una nuova generazione di aree e costruzioni dimesse o sottoutilizzate relative a funzioni ed attività molto più eterogenee di quelle prevalentemente industriali degli anni '80 e '90; una crisi che sta lasciando dietro di sé un complesso, diffuso e duro materiale da affrontare con la rigenerazione urbana e del territorio, nella città e fuori di essa.

Rispetto alla rigenerazione e resilienza urbana va però colta la necessità di un triplice ma integrato sguardo ed orientamento: quello *place oriented* (riferito agli aspetti più fisici dei luoghi, dei tessuti urbanistico-edilizi, degli spazi costruiti e non), quello *development oriented* (verso lo sviluppo, competitività ed attrattività degli investimenti, delle nuove forme produttive), quello *people oriented* (riferito alle domande dei cittadini, all'identità sociale, alla vita urbana, al *welfare*, alla "partecipazione").

Inoltre, rigenerazione e resilienza urbana appaiono come caratteri e fattori al centro di una sorta di terza generazione di piani, politiche e progettualità urbanistiche.

Alcuni caratteri e fattori di questa generazione che va delineandosi, riguardano essenzialmente:

- la novità di contesto rappresentata sia dalla dimensione metropolitana costituita dalla Città metropolitana della riforma Delrio, sia da quella più locale ma con relazioni nuove con Unioni di comuni contigui o meno con Torino e la potenzialità rappresentata da un' articolazione territoriale metropolitana per Zone omogenee;
- attori vecchi e nuovi economici e sociali, pubblici e soprattutto privati ed il mutare (e diminuire) delle risorse economiche utilizzabili e reperibili;
- il ruolo ed il rapporto molto stretto ed ineludibile con i cittadini e gli attori sociali della rigenerazione urbana e territoriale (da soggetti da informare a soggetti partecipanti e proponenti con nuove forme di organizzazione o mobilitazione).

Altrettanto importante è l'attenzione a sapere progressivamente innovare paradigmi e metodi, opzioni e progettualità nelle nuove trasformazioni urbane e territoriali verso una rigenerazione urbana che, rispetto alle trasformazioni urbanistiche del recente passato, sarà inevitabilmente anche più molecolare, più semplice e *low-cost*, dovrà sia intercettare e favorire la domanda insediativa di sviluppo e la resilienza delle attività economiche e delle imprese esistenti, sia cogliere i nuovi legami e le relazioni tra competitività e resilienza urbana, adattività e temporaneità, *welfare* urbano, partecipazione, produzione, reperimento e risparmio delle risorse, tempo breve e tempo più lungo.

Per quanto concerne il profilo del ruolo di un necessario diverso pianificare da parte della nuova istituzione Città metropolitana di Torino, il terzo Piano strategico rappresenta un'opportunità anche per riaffermare il ruolo della pianificazione della città e del territorio, a condizione di una significativa innovazione di essa, per orientare e promuovere lo sviluppo dell'area metropolitana, sapendo individuare il contributo che può e deve arrivare da una nuova pianificazione urbana e territoriale nel diverso contesto determinato dalla riforma Delrio.

In altri termini, è necessario e possibile concepire il ruolo della pianificazione come opportunità e motore del successo della nascente Città metropolitana che sostituisce la Provincia di Torino, evitando che la pianificazione possa, fin da subito, costituirne invece un ostacolo. Vanno dunque insieme colte sia l'importanza e la pertinenza, per la riuscita del nuovo modello di *governance* istituzionale, della funzione fondamentale della pianificazione del territorio (se saprà configurarsi come "offerta" innovativa rispetto a finalità, metodi, procedure e soprattutto strumenti); sia come il nuovo modello di *governance*, a sua volta, possa esprimere una "domanda" nuova di pianificazione efficace e coerente con esso e favorevole per una necessaria competitività metropolitana.

E' un tema che richiede però una diversa valutazione della forma e degli strumenti della pianificazione, da affrontare riconsiderando anche i rapporti tra la Regione e la Città metropolitana, le sue Unioni di Comuni e gli altri Comuni ed i rispettivi piani e compiti di pianificazione del territorio. Si tratta di sostenere e praticare l'opzione di un insieme interrelato di funzioni differenziate della pianificazione e di una transcalare filiera di piani, più accorciata e più caratterizzata da una maggiore efficacia ed efficienza per il territorio, il suo sviluppo economico e la sua sostenibilità.

Emerge dunque l'importanza e l'utilità di concepire e poi poter sperimentare l'innovazione della pianificazione urbanistica, dei suoi strumenti (del Prg in particolare) e l'articolazione di essa nelle componenti strutturale, operativa e regolativa.

In sintesi, questa opzione può essere opportuna:

- per accorciare la filiera della pianificazione e migliorare l'efficacia della pianificazione del territorio locale (unionale e comunale);
- per interpretare e praticare correttamente la funzione della pianificazione urbanistica e territoriale delle Unioni di Comuni e della Città metropolitana;
- per una più efficace transcalarità della pianificazione di un territorio, superando inoltre il localismo e il perimetro comunale del Prg, praticando la pianificazione unionale-intercomunale (sviluppare anche una copianificazione più efficace e sostanziale);
- per costituire un condiviso e stabile riferimento per la pianificazione operativa, la progettazione urbanistica degli interventi e per la regolamentazione degli interventi;
- soprattutto, per poter basare il rapporto fra pianificazione e progettazione urbanistica degli interventi sul principio più flessibile e dinamico di implementazione per coerenza-compatibilità con il Piano strutturale e non su quello rigido e statico di attuazione per conformità a tutto il Prg, riducendo così la necessità del continuo ricorso alle varianti, snellendo ed accelerando le risposte urbanistiche alle necessità insediative ed all'attrazione di investimento.

La sfida è allora anche quella di saper introdurre nella legislazione piemontese della pianificazione territoriale ed urbanistica, elementi utili a far assumere ai piani da innovare modalità e comportamenti pianificatori e progettuali, più orientati al processo e meno al prodotto, capaci di "cure" per la città e il territorio che non possono più essere quelle *hard* basate sulle grandi trasformazioni urbanistiche (radicali ed una volta per tutte) della fine degli anni 90 e dei primi anni 2000, di prima e seconda generazione (con ampi margini di sfruttamento di rendite e *surplus* derivanti da un mercato urbano ritenuto in continua espansione). Bensì devono e possono essere progetti più *soft*, *resilient*, *low cost* ed aperti ad una temporaneità di riusi, senza però perdere il senso olistico della rigenerazione e del riciclo e degli obiettivi strategici da raggiungere.

## Tavola rotonda "Nuova pianificazione urbanistica e fattori localizzativi "2.0" per l'abilitazione del territorio metropolitano ad un nuovo sviluppo"

### >> Interventi

#### Francesco Fossati

Jones Lang La Salle, Scenari Immobiliari, Torino Strategica

#### Rosa Gilardi

Architetto, Dirigente Area Urbanistica Città di Torino

#### Livio Dezzani

Ingegnere, Confindustria e Ance Piemonte

#### Giulio Mondini

Professore Ordinario di Estimo, Direttore SITI - Istituto Superiore sui Sistemi Territoriali per l'Innovazione

#### Carlo Salone

Professore Associato in Geografia politica ed economica, Università di Torino

# Francesco Fossati

Il momento di confronto organizzato dall'Istituto Nazionale di Urbanistica Piemonte e Valle d'Aosta all'interno della rassegna Dialoghi Metropolitani è stato particolarmente utile ed interessante per verificare e condividere con alcuni dei principali *stakeholders* locali le riflessioni prodotte dal gruppo di lavoro "Spazi e luoghi della nuova economia" di Torino Strategica.

Per cercare di impostare un ragionamento strategico e in parte innovativo abbiamo fin da subito condiviso con Torino Strategica alcune linee guida imprescindibili che sono state la base per la determinazione del gruppo di lavoro. I professionisti che hanno partecipato con entusiasmo e grande disponibilità ai lavori si caratterizzano per provenienza e *track records* eterogenei ma sono tutti interpreti di un punto di vista che ho reputato determinante: la conoscenza approfondita dell'attuale domanda che caratterizza i principali settori di un'economia locale e la capacità di identificare i principali drivers che verosimilmente caratterizzeranno quella futura. La crisi finanziaria globale ha determinato un cambiamento radicale, il mercato non può più essere guidato dall'offerta ma può svilupparsi solo a partire dalla conoscenza approfondita della domanda. I territori sono quindi chiamati a nuovi e specifici sforzi e analisi per identificare i rinnovati *drivers* dello sviluppo su cui investire risorse ed energie.

Con riferimento al settore produttivo/manifatturiero emergono alcuni cambiamenti a livello globale che devono essere interpretati e su cui fare leva:

- l'evoluzione del manifatturiero. Il manifatturiero è molto di più della produzione, è portatore di un gamma di attività diverse all'interno della catena del valore (R&D, Logistica);
- in un contesto produttivo in rapido e continuo cambiamento le aziende hanno necessità di valutare nuove opzioni localizzative in maniera più sofisticata ed includendo nuovi fattori (fattori 2.0). Le aziende saranno sempre più stimolate a valutare scenari basati sull'impatto di una gamma di "what if events". Le dinamiche e le strategie localizzative d'impresa ed attività produttive in genere (soprattutto multinazionali) si sono arricchite di nuovi e mutevoli fattori di scelta a livello territoriale-immobiliare: razionalizzazione degli spazi, rinegoziazione dei canoni, sostenibilità e corporate image, accessibilità, ecc.;
- l'impatto di nuove tecnologie (Stampanti 3D, ecc.) potranno ridefinire radicalmente i processi produttivi, influire sugli stabilimenti del futuro, sulle dinamiche localizzative e sulla supply chains.

Questa evoluzione dei processi di produzione e dei modelli di consumo privato stanno producendo cambiamenti profondi nella domanda del mercato con significative ricadute a livello territoriale e nel mercato immobiliare. Prendendo ad esempio un settore in veloce evoluzione e trasformazione come *l'e-commerce*, possiamo già intravedere alcuni nuovi modelli

di consumi che possono determinare nuove opportunità. Si stanno diffondendo, soprattutto in ambito alimentare e nel settore degli elettrodomestici, sistemi di distribuzione urbana che permettono di fare acquisti online e ritirare la merce in punti di raccolta che non hanno bisogno della licenza commerciale. Si può immaginare il riutilizzo di uno dei tanti capannoni abbandonati lungo gli assi d'ingresso alle città, oltretutto attraverso una riconversione poco invasiva.

Per lavorare alla definizione della strategia di sviluppo dei poli economici è necessario conoscere la struttura di *governance* a livello locale per favorire al massimo meccanismi efficienti di collaborazione con il privato. Comuni (di diverse dimensioni e vocazioni) hanno manifestato difficoltà crescenti a pianificare strategie territoriali idonee per la valorizzazione di attività economiche esistenti o l'attrazione di nuovi investimenti privati. Senza una pianificazione di scala più ampia si rischia di generare meccanismi inefficaci di competizione a livello locale.

Non è obiettivo di questo sintetico intervento riportare in maniera completa la qualità e quantità di spunti emersi nel corso degli incontri, vorrei però dare evidenza di alcuni concetti che a mio avviso hanno significative implicazioni con il settore immobiliare e con la pianificazione territoriale e strategica. E' opinione sufficientemente condivisa dal gruppo di lavoro che Torino e il suo territorio metropolitano hanno potenzialmente una serie di fattori abilitanti (*World Class Manufacturing*) che ne posso fare un laboratorio a livello nazionale per sperimentare e definire i paradigmi di una nuova rivoluzione industriale. Sfortunatamente si evidenziano una serie di impedimenti che bloccano questo nuovo indirizzo; a puro titolo indicativo si riportano:

- *deficit* infrastrutturale, collegamenti e viabilità. Il vero fondamentale del mercato immobiliare è la *location*. I prodotti immobiliari sviluppati senza una vera pianificazione strategica nei momenti di massima euforia del mercato sono ora penalizzati e di difficile ricollocazione;
- *deficit* di connessioni e interazioni interne. Torino mantiene e in parte ancora sviluppa ottime competenze specialistiche ma non è in grado di creare massa critica per competere sui mercati internazionali. Con uno *slogan* si può affermare che l'azienda a Torino si sente isolata!
- settore edile/immobiliare in profonda crisi che sconta più di altri territori l'incapacità di aprirsi a investitori ed operatori internazionali. E' paradigmatico come i ridotti canoni di locazione del settore uffici non determinano un vantaggio competitivo nei confronti di Milano, ma sostanzialmente impedisce lo sviluppo di nuovi e moderni uffici di grado A. E' necessario lavorare velocemente al sistema immobiliare per non perdere le possibilità che un mercato in parte nuovamente attivo può determinare;
- all'interno di un ragionamento che deve

essere necessariamente concentrato su macro aree geografiche, è sostanzialmente ancora irrisolto il dualismo, evidentemente perdente, con Milano.

L'obiettivo del gruppo di lavoro non poteva certo essere quello di ragionare puntualmente sull'enorme dotazione di aree *brownfield* o di immobili industriali e terziari sottoutilizzati o abbandonati ma di dare un contributo alla riflessione in atto sui "Fattori abilitanti il sistema economico metropolitano" e le implicazioni con le politiche e dinamiche insediative.

Emerge la necessità già citata di implementare il quadro conoscitivo non solo in termini immobiliari ma anche di tutti quei parametri basilari per ipotizzare e pianificare nuovi insediamenti economici.

L'evoluzione dei processi produttivi schematizzata in precedenza ha già determinato nel nord dell'Europa il nuovo concetto di *Light Industrial*. Si tratta di attività ad alto valore aggiunto inserite all'interno di aree urbane, organizzate con una logica di *campus*, ecosostenibili e con addetti di fascia medio-alta ben disposti a raggiungere il luogo di lavoro con mezzi pubblici moderni ed efficienti. Dal punto di vista immobiliare si identificano come nuove aree produttive con immobili studiati e progettati sulla base delle specifiche esigenze degli utilizzatori (mix funzionale fra immobili uso ufficio e immobili industriali). *L'Energy Park* di Vimercate è in Italia l'esempio principale.

Per rendere questa tipologia di prodotto interessante per gli investitori internazionali è necessario cercare di evitare l'eccessiva frammentazione degli spazi e legare l'operazione di sviluppo o riconversione a grandi aziende. Torino, considerata la rilevante tradizione industriale, può essere protagonista di questa innovazione.

In termini insediativi la naturale collocazione di questo nuovo *concept* potrebbero essere le numerose aree industriali dismesse o in via di dismissione presenti sul territorio (TNE, Pescarito).

Il dualismo *brownfield* – *greenfield* dovrebbe essere affrontato con specifiche politiche comunali d'incentivazione al riutilizzo di aree dismesse attraverso, per esempio, la riduzione degli oneri di urbanizzazione.

Allo stato attuale è molto difficile per i soggetti privati, specialmente gli investitori locali, operare su aree dismesse principalmente a causa dei costi di bonifica e demolizione. La corretta limitazione al consumo di nuove aree deve essere tradotta in concreti strumenti d'incentivazione all'utilizzo di ex aree industriali. In questo scenario sono quindi ipotizzabili nuovi modelli d'insediamenti urbani caratterizzati da maggiore mix funzionale e auspicabilmente da una migliore capacità di analisi e lettura della domanda di mercato.

Su questo specifico ultimo punto, Torino è stata nel passato capace di anticipare ed innovare processi produttivi ed insediativi, deve dunque rinforzare ed aggiornare il proprio sistema territoriale per cercare di intercettare i nuovi flussi d'investimento provenienti dall'esterno.

## Rosa Gilardi

Queste occasioni rappresentano importanti momenti di riflessione di confronto e sono tanto più utili e necessari quanto più aperta è la partecipazione degli attori sul territorio. Sono infatti convinta che la parola sviluppo sia oggi inscindibile da quella sinergia: sinergia da parte di tutti gli soggetti in campo per generare sviluppo.

Ma quali sono i punti di forza per generare sviluppo in un momento in cui una crisi generale, fortemente accanita sul comparto edilizio, sembra non dare prospettive?

Mi limito ad alcune considerazioni, lasciando a chi – come Torino Strategica – ha proprio il compito di delineare un futuro possibile per la Torino Metropoli 2025.

### Un territorio attrattivo

Come attrarre investimenti e sviluppare le attività economiche in carenza di risorse? È innegabile, infatti che una delle tradizionali leve per generare sviluppo sia legata alla disponibilità di risorse pubbliche capaci di costituire volano per l'economia tramite, ad esempio, la realizzazione di opere pubbliche, l'istituzione di agevolazioni per l'edilizia e altri settori chiave. Oggi tali strumenti non sono più disponibili, al contempo la crisi ha colpito pesantemente anche il comparto privato che non può quindi assumere un ruolo alternativo secondo dinamiche ormai del tutto superate; è pertanto necessario porre in essere nuove strategie partendo da un'attenta analisi delle potenzialità del territorio.

Alcuni settori di intervento presenti hanno valenza strategica sia attuale che potenziale e devono pertanto essere ulteriormente accompagnati nello sviluppo territoriale; cito, nel campo della formazione e della ricerca l'Università e il Politecnico, istituzioni storiche e riconosciute a livello internazionale che ogni anno segnano un positivo incremento di studenti italiani e stranieri; anche sul fronte privato la ricerca ed il *know-how* del settore economico produttivo possiede eccellenze in materia di auto motive, aerospazio, ecc. che tuttora rappresentano l'*asset* fondamentale dell'economia torinese.

Inoltre, rammentiamo l'incrementata – direi anzi nuova - attrattività turistica della Città (sono a tutti evidenti i significativi risultati cui si è giunti grazie ad un'attenta opera di promozione che ha portato ad una sostanziale crescita dei flussi turistici - seppure ancora prevalentemente nazionali).

In questa individuazione dei fattori di attrattività del nostro territorio ritengo debba essere ricompresa la qualità della vita che può offrire la Città, dotata di estese aree verdi, spazi pubblici di qualità, offerta culturale, artistica e sportiva.

Infine, gioca per certi versi a nostro favore anche l'effetto della crisi immobiliare a causa della quale i valori immobiliari, già in precedenza competitivi, risultano oggi decisamente inferiori rispetto ad altre realtà urbane, specie se raffrontati con quelli della ormai sempre più vicina Milano (50 minuti ci separano dalla Stazione Centrale).

### Fare di più con meno

Per ciascuna sfera di sviluppo deve essere garantito un costante confronto collaborativo (anche con l'eventuale istituzione di organismi appositamente individuati) teso ad esaminare le esigenze rappresentate ed a porre in essere ogni possibile soluzione che consenta lo sviluppo auspicato e in tempi adeguati.

Agevolare e creare le occasioni per nuove iniziative e progetti nel campo della ricerca e della formazione interdisciplinare e sviluppata in sinergia tra università e impresa è una delle frontiere su cui lavorare individuando le strategie territoriali che meglio rispondano a queste esigenze.

Dare risposta alle necessità di spazi attuali e creare capienza per gli sviluppi futuri delle politiche da potenziare (in campo universitario spazi per la didattica, ma anche residenze per studenti e docenti, curare l'adeguata espansione dell'indotto di servizi per la cultura e per lo svago, ecc.) è certamente una priorità cui si può dare risposta senza uso di suolo, ed anzi occupando spazi in disuso e ridando nuova vita ad immobili esistenti. Per poter operare in questo senso non sono necessarie importanti risorse economiche, ma è fondamentale essere in grado di dare "risposte certe in tempi certi": questi sono i fattori capaci di generare forte attrattività degli investimenti e competitività del territorio.

Purtroppo, nonostante i rilevanti sforzi fatti in questa direzione, ancora spesso accade che importanti iniziative, anche di diretto interesse pubblico, non possano avere corso a causa di norme e regolamenti concepiti in termini astratti e statici (impostazione che in una realtà estremamente dinamica come quella attuale mostra tutti i suoi limiti).

I numerosi interventi legislativi di cosiddetta semplificazione, mirati a facilitare la trasformazione territoriale ed edilizia, hanno generato un vero e proprio ginepraio legislativo e, seppur con i migliori intenti, sono in alcuni casi risultati sminuiti nella loro portata a causa di un conseguente strabismo legislativo. È quindi di estrema importanza disporre di un moderno quadro normativo organico ed aggiornato.

Ancora in termini di efficienza ed efficacia decisionale, riveste fondamentale importanza la capacità di creare sinergia tra i soggetti che operano sul territorio con assunzione di responsabilità e consapevolezza degli obiettivi. A questo fine l'introduzione delle Conferenze dei servizi per l'assunzione delle decisioni ha sicuramente costituito un passo importante, anche se tale processo non si è ancora perfezionato sia dal punto di vista normativo sia – e soprattutto - dal punto di vista culturale. Ancora oggi alcuni profili normativi sono infatti sottratti da tale esame contestuale con conseguenze evidenti sia per quanto riguarda i tempi procedurali (che non svolgendosi parallelamente vanno a sommarsi tra loro), sia e soprattutto per quanto riguarda dalla necessaria visione organica delle proposte progettuali.

### Gli strumenti 2.0

Come si evolve la pianificazione urbanistica in tale contesto?

Certamente la risposta è legata al futuro assetto dei piani di terza generazione (strutturale, operativo, regolativo) caratterizzati dalla flessibilità diversamente articolata per livello,

funzionale ad un governo del territorio che delinea con chiarezza le politiche di sviluppo, ma che al contempo è in grado di cogliere le opportunità e dar corso a nuovi progetti con la necessaria rapidità, senza tuttavia frammentare il quadro delle strategie delineate. Come si è detto, è infatti sempre più evidente che la pianificazione del territorio gestita con strumenti statici (1.0!) non è più idonea a garantire la necessaria adattabilità e fluidità decisionale ed operativa. In un mondo caratterizzato dall'estrema volubilità del mercato è evidente che disporre di strumenti urbanistici dinamici 2.0 costituisce una risorsa fondamentale da mettere in campo.

Tale epocale innovazione porta con sé un evidente valore aggiunto alla potenzialità localizzativa del territorio, con insita semplificazione per quanto attiene alla pianificazione territoriale, rendendo di fatto superflua anche gran parte dell'iperproduzione di norme statali "di semplificazione" cui si è fatto cenno in premessa (ad oggi piegate a semplificare norme di dettaglio quali il cambio di destinazione d'uso, la definizione degli interventi edilizi, ecc.).

Il Piano strutturale è in grado di delineare la trasformazione sostanziale del territorio, lasciando al contempo libera la possibile evoluzione delle trasformazioni territoriali che nel tempo tenderanno ad essa tramite interventi di riuso del territorio diversamente graduati. Deve, infatti, essere immaginata una pianificazione che accompagna le varie fasi temporali attuative e che consente di partire da interventi di *temporary use* con "riciclo" degli immobili (cito il termine usato efficacemente dal Prof. Barbieri) utili anche per evitare il degrado e garantire il presidio sociale, per passare ad interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente ed arrivare anche ad interventi di ristrutturazione urbanistica complessa. È evidente che tale nuovo assetto, che deve escludere il consumo di suolo, si deve confrontare con più forza e chiarezza con i temi di valenza ambientale, i quali dovranno nel rispetto del quadro atteso, essere anch'essi declinati secondo i nuovi principi della pianificazione 2.0.

## Livio Dezzani

I fattori insediativi per le attività economiche (sia tradizionali, sia innovative), che costituiscono un aspetto centrale della mia plurale esperienza urbanistica, sia a livello normativo, sia a livello operativo. Ritengo, a tale proposito, che debba essere premessa – per restare attinenti al tema "torinese" della nostra discussione – una franca presa d'atto della realtà cittadina, caratterizzata da oltre due decenni di pesante deindustrializzazione, con la scomparsa o la drastica riduzione di interi comparti della nostra realtà produttiva.

Una ricerca condotta dal IRES Piemonte<sup>1</sup> ha fornito, in maniera eclatante, i dati di una realtà che, proprio per essere sempre sotto i nostri occhi di torinesi, tende quasi a svanire. In quell'occasione fu studiato il processo di trasformazione del vasto ambito urbano noto come Spina 3. Il dato che forse più colpisce è che quella parte di città, estesa su 1 milione di mq, lavoravano circa 25.000 operai e tecnici (per circa la metà nelle Ferriere FIAT e poi negli stabilimenti Michelin, Paracchi, Savigliano, Superga, ecc.), mentre ora vi abitano circa 7.200 persone, con pochissimi posti di lavoro, quasi tutti nel commercio e nel terziario. La scomparsa (solo su Spina 3) di decine di migliaia di posti di lavoro (con la loro storia, le loro tradizioni, le loro lotte) è un trauma urbano epocale, dal quale è uscita una Torino completamente diversa, che ha costruito il suo presente su fattori localizzativi, molto diversi da quelli tradizionali dell'industria.

A trasformazione quasi del tutto avviata (la crisi ha purtroppo lasciato parti di città in mezzo al guado pericoloso della trasformazione urbana) ci si interroga ora sui nuovi fattori localizzativi, che possano riportare un "nuovo sviluppo" nel tessuto metropolitano: appare infatti evidente che non ha senso, nel caso di Torino, un modello di sviluppo del tutto avulso dalla sua storia produttiva, anche per l'impossibilità di seguire con decenni di ritardo altre e diverse traiettorie di storia urbana. Ha quindi senso domandarci quali possono essere i "nuovi fattori localizzativi", per di più in un momento di crisi perdurante e di trasformazioni economiche in parte ancora incompiute.

Le risposte ad un tale tipo di domande non possono che risalire alle radici stesse del concetto di "fattore localizzativo", ovvero spazi ove produrre e vie di comunicazioni per merci e prodotti. In più, è inevitabile assumere come parametro di riferimento non solo la Città di Torino, ma anche il ben più vasto (ed altamente indifferenziato, ai fini della localizzazione di attività produttive) ambito della Città Metropolitana.

Nello spazio torinese e metropolitano, i luoghi ex industriali, nei quali immaginare un razionale ritorno delle produzioni, sono purtroppo abbondanti: tanto abbondanti, da invitare a scegliere con attenzione i punti su cui concentrarsi, evitando inutili dispersioni. L'ultima stagione di sviluppo della metalmeccanica torinese interessò prevalentemente l'area sud, tra i nuclei di Mirafiori, Rivalta, Villastellone. None: è forse in quella direzione che occorrerà dunque scegliere un numero limitatissimo di siti, in cui avviare una trasformazione di siti industriali ancora tecnicamente validi, per renderli in grado di ospitare nuove realtà produttive. La positiva metamorfosi della ex Bertone, ora Maserati, dimostra, con la forza della realtà, che tale processo è possibile.

Inoltre, l'insediamento del Politecnico – base e culla della nostra realtà produttiva – in parte del complesso di Mirafiori sta ad indicare la correttezza di una strada, che coniuga la ricerca applicata alla produzione, mirando anche a ricostruire un futuro di lavoro per le nuove generazioni.

Bisogna tuttavia avere la certezza che un fenomeno epocale – come può essere il

ritorno di Torino verso orizzonti di produzione – non si può attuare "da solo", senza un duplice sforzo delle pubbliche istituzioni: in primis, certamente uno sforzo di disegno e di programmazione urbana; ma – subito dopo – un impegno concreto alla realizzazione di nuovi spazi e di nuovi servizi per le attività produttive.

Se Torino ed il Piemonte non sapranno tornare ad un ciclo di razionali investimenti pubblici – resi possibili dai fondi statali e comunitari, se spesi bene ed in fretta – difficilmente rivedremo il lavoro riaffacciarsi nelle vie della "Torino della produzione e del lavoro".

1. Torino e Spina 3: metamorfosi della città è il titolo della ricerca effettuata dall'Ires Piemonte su commissione della Direzione

## Giulio Mondini

In questa riflessione voglio partire da un paradigma che penso si debba sfatare: lo sviluppo sostenibile genericamente definito non può essere la regola per la trasformazione del territorio. È stato uno strumento utilissimo, validissimo, ci ha costretto a ragionare su tantissime questioni ma oggi la progettazione delle trasformazioni territoriali in aree metropolitane (questa è la dimensione che affrontiamo) non può essere fatta su un generico paradigma. Ne propongo uno, che può essere considerato una declinazione del primo, ed è quello dell'incremento della qualità della vita. Ma perché? Perché abbiamo bisogno di attrattori nelle aree metropolitane e gli attrattori delle aree metropolitane non sono l'abbattimento della rendita fondiaria, bensì la capacità del territorio di ospitare le nuove imprese e la capacità del territorio verso le persone che andranno a lavorare in queste strutture di garantire un'alta qualità dei servizi sul territorio. Quali servizi? La scuola, gli asili nido, il supermercato, il tempo impiegato nello spostamento casa-lavoro possibilmente senza utilizzare l'auto privata. I luoghi per la cura della salute, per lo svago e il divertimento, il sistema culturale. L'area metropolitana è un'area molto vasta e se non risponde ad un concetto di attrattore lavorando su questi sistemi credo che non abbia futuro. Questo è il primo elemento sul quale credo si debba ragionare ed è quello sul quale probabilmente l'area metropolitana dovrà confrontarsi da subito per vincere la scommessa dell'attrattività.

L'altra questione è quella di capire attraverso quali asset potremo raggiungere questa qualità. Per quanto riguarda il primo, propongo una provocazione: l'economia non è in grado di risolvere i problemi dell'economia. Perché? Un modo di pensare o una cultura che ha prodotto il sistema nel quale ci troviamo ad operare, non

è in grado di cambiarlo perché continuerà ad usare gli stessi sistemi di pensiero. Questi due elementi rappresentano una sfida per il futuro perché sono davvero le scommesse sulle quali occorre lavorare. La *green economy* può essere un valore del sistema urbano metropolitano? Che cosa significa *green economy*? Per dirla in modo semplice bisogna chiedersi se possiamo avere una crescita nel rispetto delle risorse, che costituiscono il capitale sociale sul quale misurare ogni processo di sviluppo. Il passaggio per arrivare a questa qualità non è più quello di occuparsi di sviluppo strategico per arrivare alla sostenibilità ma è la creazione di comunità sostenibili. Le fabbriche di Olivetti che cos'erano se non una comunità sostenibile? Non era solo il lavoro in fabbrica, era una famiglia, era un territorio.

Ritengo che il grande lavoro che dobbiamo fare è proprio quello di costruire una comunità sostenibile su questo territorio. Con quali strumenti?

Il primo è sicuramente quello della pianificazione attraverso la perequazione territoriale, non quello della perequazione urbanistica all'interno dei confini comunali. È necessario che nella futura discussione sull'area metropolitana questo tipo di perequazione venga affrontata con i Comuni e con coloro i quali vivono il territorio, in modo tale da distribuirne equamente vantaggi e svantaggi. Qual è però lo snodo per poter attivare un'operazione di questa natura?

La partecipazione. La partecipazione alle trasformazioni del territorio non può essere quella che si realizza all'interno delle attività di valutazione ambientale strategica dove la partecipazione è ridotta alla consultazione istituzionale affinché diversi attori esprimano il loro parere. La vera partecipazione, che è la base di tutte le valutazioni ambientali richieste dall'Europa, in realtà, non la facciamo mai perché potremo parlare di partecipazione solamente quando le comunità parteciperanno alle scelte di trasformazione del territorio.

Con quali strumenti possiamo realizzare queste proposte? Uno di questi, vado per esempi, fa riferimento al pensare per nuovi modelli di business, ma non di business legato alla questione immobiliare; dobbiamo pensare a dei modelli di business in modo tale che i costi diventino investimenti. Parlare di sviluppo sostenibile ci ha fatto molto discutere di energia. Oggi parlare di energia non significa più solo discutere di modi di produzione da fonti rinnovabili, ma significa discutere di modelli di produzione e gestione integrata da fonti rinnovabili. Pensate se si riuscisse a realizzare in un'area industriale un piano energetico sui tetti dei capannoni e non a terra utilizzando altre aree e facendo in modo che quell'energia venga riutilizzata all'interno di questi sistemi produttivi.

Emblematico è il fatto che, come centro di ricerca, facciamo un'operazione su fondi della cooperazione internazionale in Palestina perché da noi sembra non interessare. Ce la stanno chiedendo in Europa perché stiamo sperimentando un modello di business su queste tematiche energetiche ed è stato considerato uno dei migliori progetti energetici della comunità europea. Non parlavamo di produzione di energia, parlavamo di business model per l'energia e di come questo possa aiutare a contrastare i picchi di produzione e

abbattimento e garantire la sicurezza delle reti. Un altro strumento importante è quello di operare per piani integrati. Sul nostro territorio insiste una straordinaria risorsa che è la Val di Susa che verrà probabilmente attraversata da un'infrastruttura per realizzare la quale sono previsti dei fondi di compensazione i quali devono essere utilizzati per creare un progetto che genera una comunità sostenibile e non distribuiti a pioggia con scarsa capacità di fare sistema.

Un altro suggerimento è quello di operare contemporaneamente sulla qualità del territorio e del paesaggio come una risorsa che non può essere in nessun modo dimenticata: l'UNESCO ha fornito una chiave di lettura nuova, molto importante, che sono i MAB (*Man and the Biosphere*) nella quale la biodiversità del territorio è un elemento non solo da salvaguardare ma da promuovere e valorizzare. Noi abbiamo moltissimi spazi che potrebbero essere idonei a queste operazioni culturali che rappresentano una trasformazione vera del territorio.

I due temi che ho richiamato sono solo due esempi per far capire come su questi territori si possono promuovere progetti fattibili e soprattutto progetti cantierabili basati sulla creatività dei molti operatori che sono su questo territorio e contribuiscono alla crescita delle comunità.

Ho riferito di progetti ed idee che stiamo cercando di realizzare ma per governare il territorio e pensare che vi sia un futuro nel quale riconoscersi e avere fiducia, dobbiamo vivere profondamente il presente, perché è vivendo il presente che riusciremo a costruire il futuro dell'area metropolitana.

## Carlo Salone

La stagione che stiamo vivendo, segnata da una perdurante sindrome post-traumatica dopo il crollo della finanza immobiliare nel 2007-2008 e la crisi globale che ne è seguita, sembra prestarsi poco a esercizi di proiezione programmatica come quelli che, tra obiettivi raggiunti e scommesse ancora aperte, sono stati condotti a partire dal primo Piano Strategico di Torino alla fine del secolo scorso e proseguiti con il secondo, dal 2005 in avanti.

Eppure, testimoniando una capacità di reazione che è alla base di ciò che con un termine alla moda chiamiamo "resilienza", la *policy community* torinese sta rilanciando oggi un'azione ambiziosa di ridefinizione delle priorità d'intervento sul territorio metropolitano, nella prospettiva di un superamento della fase di stallo della sua base economica.

All'interno di questo sforzo, possiamo distinguere ispirazioni e linee operative diverse, non tutte egualmente innovative.

Alcune iniziative, più che mosse da uno slancio fondato su una visione radicalmente innovativa e originale dello sviluppo, paiono trascinate da un'adesione alle parole d'ordine della *smart city*, sulla spinta della ricerca di risorse finanziarie

per l'ammodernamento infrastrutturale e l'innalzamento della qualità della vita urbana. Si tratta di una strada probabilmente obbligata, vista la contrazione dei finanziamenti pubblici nazionali e comunitari per lo sviluppo urbano e la loro conseguente concentrazione sulla frontiera dell'innovazione tecnologica per il buon funzionamento della città. Tuttavia, l'immagine che emerge da questo tipo di esercizi è quello, anodino e stereotipato, di una macchina urbana affidata alle virtù salvifiche della tecnica ingegneristica, in cui tutto funziona se il dashboard viene tenuto costantemente sotto controllo attraverso l'azione collettiva dei cittadini-utenti dotati delle necessarie protesi tecnologiche.

Senza sottovalutare l'importanza dell'innovazione tecnologica nel miglioramento della vita urbana, continuo nondimeno a ritenere essenziali due aspetti che nell'ottica della "città intelligente" sono quantomeno in secondo piano: l'esercizio della politica come strumento di trattamento e di risoluzione dei conflitti che agitano in misura crescente la città e la valorizzazione di pratiche sociali auto-organizzate come modalità potenzialmente feconde per la ridefinizione di spazi (urbani) di cittadinanza.

Altre iniziative sembrano attardarsi in modelli di crescita urbana focalizzati sull'attrazione di grandi funzioni strategiche e investitori esterni, con soluzioni, sul piano delle attività desiderate e della stessa forma urbana, che ricordano le politiche di competizione inter-urbana degli anni Novanta: torri direzionali come flagship che ripetono stilemi operativi sperimentati prima della crisi in molti contesti metropolitani del Nord come del Sud globale, distretti terziari in cui il commercio appare come catalizzatore. Recenti studi condotti sull'economia urbana di grandi poli globali – Londra, per esempio – sembrano tuttavia dimostrare, in modo forse contro-intuitivo, che la maggior parte delle imprese insediate sono orientate a soddisfare i consumi interni, con una quota rilevante di consumatori urbani locali. Forse occorre allora valorizzare le iniziative imprenditoriali locali e rafforzare i fattori di radicamento delle imprese esistenti, migliorando l'accessibilità, fluidificando i circuiti di approvvigionamento dei mercati locali e le relazioni intersettoriali, anziché vagheggiare l'arrivo di grandi investitori esterni, che verosimilmente sono attirati da contesti metropolitani più "globali" di Torino. I casi più interessanti, invece, sono quelli che intendono orientare con sempre maggior decisione la politica urbana verso il potenziamento di funzioni miste all'interno dell'area metropolitana e, soprattutto, di localizzazione di attività legate alla filiera delle industrie culturali. Si tratta di un percorso iniziato col secondo Piano strategico e che ha visto consolidarsi, negli anni, attori ed esperienze non solo all'interno delle istituzioni tradizionalmente chiamate a interpretare questo ruolo – il sistema museale, i teatri, la Città, la Regione, le Fondazioni – ma anche al di fuori del circuito riconosciuto, con la proliferazione di centri di produzione culturale indipendente che costellano le aree più vitali della città, dall'ormai conclamato successo di San Salvario a realtà più chiaroscurate e vivaci come Barriera di Milano. Una vitalità certo non inattesa, ma di proporzioni sorprendenti non appena si scavi sotto la superficie del tessuto consolidato ed

istituzionale, facendo luce su esperienze che non chiedono aiuti pubblici se non nella forma di garanzie di maggiore libertà operativa. Alcune di queste condizioni riguardano l'uso o, più spesso, il riuso dello spazio urbano e possono essere facilitate da un'azione urbanistica sia di tipo normativo sia di natura strategica. Quest'ultima deve essere in grado di riconoscere la significatività di pratiche che vivificano spazi resi inerti dall'abbandono e dal sotto-utilizzo attraverso nuove forme di produzione e consumo collettivi, molto spesso caratterizzate da temporaneità e da sostituzione funzionale frequente. A titolo di esempio si possono ricordare:

1. esperienze di *co-working* e di *co-housing* che, al di là delle etichette alla moda, restituiscono il senso dell'azione di gruppi di cittadini/attivisti che provano a sperimentare economie di condivisione per fare fronte alla difficoltà indotte dalla crisi o, forse più realisticamente, dalla chiusura di un ciclo di crescita economica fondato su meccanismi insostenibili di valorizzazione finanziaria;
2. iniziative legate all'intrattenimento e al tempo libero, che combinano un'offerta diversificata per gruppi sociali coinvolti, contenuti mobilitati e fasce temporali interessate: contenitori che ospitano sale per concerti, spazi espositivi, orti collettivi e altre attrezzature per il tempo libero e intrattengono con i quartieri che li ospitano relazioni non necessariamente mercantili, offrendo per esempio ai residenti libero accesso ai servizi erogati.

L'insieme di queste iniziative restituisce l'immagine di una città in cui le politiche pubbliche del recente passato hanno lasciato depositare un fertile terreno per forme di produzione e consumo materiale e immateriale che costituiscono la cifra caratteristica della Torino dell'ultimo decennio e che meritano di essere trattate attraverso azioni di stimolo da parte della pianificazione: sullo sfondo di una pianificazione strategica che sta prendendo forma nel terzo Piano strategico, occorre lasciare spazio al dispiegarsi di forme di urbanistica "tattica" che valorizzino le esigenze della quotidianità e le risorse progettuali della cittadinanza.

La nota intende fornire contributi per una riflessione in merito alle relazioni tra le modalità di realizzazione del Piano Strategico, l'istituzione della Città metropolitana di Torino e gli strumenti urbanistici a scala comunale e intercomunale.

La realizzazione di quanto previsto dal Piano strategico è considerata dal Piano stesso una procedura complessa. Il documento intermedio precisa come "...non potendo vincolare l'azione di nessun attore, nemmeno quella del Comune capofila, men che meno quella dei privati o altri, la capacità di implementazione è affidata agli attori stessi, al loro grado di motivazione e capacità di convincimento reciproco, al fine di strutturarsi in coalizioni di sviluppo che implementino coerentemente le azioni previste"<sup>1</sup>.

La questione del coordinamento tra gli attori istituzionali è peraltro ripresa nelle conclusioni del documento intermedio del Piano dove, facendo riferimento alla costituenda Città metropolitana di Torino (315 Comuni, 6.800 kmq) osserva come "... i Comuni capofila delle Zone omogenee (come Ivrea, Pinerolo, Susa, Cirié, Carmagnola) giocheranno una funzione importante di aggregatori e motori centrali dei loro territori, analogamente a quanto Torino svolge per l'area conurbata. Questo approccio riconoscerebbe e favorirebbe inoltre esplicitamente il contributo e pari dignità delle zone omogenee al progetto unico di Città metropolitana, riconoscendone capacità di definizione della visione del proprio futuro, caratteri e istanze specifiche"<sup>2</sup>.

Stante queste premesse, se le Zone omogenee sembrano essere la risposta geografica alla questione iniziale del coordinamento tra istituzioni, quali potrebbero essere le procedure e gli strumenti urbanistici a cui fare riferimento per realizzare in concreto le premesse del Piano strategico?

Questo interrogativo considera due aspetti fondamentali: la geografia intercomunale delle Zone omogenee e le scelte individuate come prioritarie per la realizzazione del Piano strategico. Entrambi pongono la questione delle relazioni tra i Comuni che divengono necessarie per attuare le scelte localizzative e le procedure con cui concretizzare quanto previsto dal Piano strategico.

La ricerca di una soluzione potrebbe essere l'occasione per sperimentare l'attuazione del Piano strutturale intercomunale con cui promuovere politiche e scelte localizzative di incentivo per investimenti e aziende interessate a localizzarsi sul territorio piemontese, valorizzando caso per caso la migliore scelta insediativa di localizzazione. Questo processo potrebbe accompagnarsi con l'attuazione delle procedure di compensazione e perequazione territoriale così come previsto dalla Lr 3/2013; nonché la programmazione di un sistema di servizi efficace a rispondere alle domande degli investitori.

In ordine alla costituenda Città metropolitana, l'attuazione del proprio Piano strategico – richiesto dalla Legge del Rio - potrebbe anche fare riferimento ai contenuti dei Piani territoriali di coordinamento provinciale che, soprattutto

nel caso della ex Provincia di Torino, rivestono significativa importanza per via dell'esperienza quindicennale di coordinamento intercomunale e potrebbero costituire la base metodologica e procedurale su cui impostare scelte territoriali e riforme procedurali (perequazione territoriale, riduzione della burocrazia, pianificazione sistemi collegamento e nodi intermodali di scambio, coordinamento di scelte localizzative e politiche di valorizzazione energetica ecc) mirate a favorire la realizzazione degli obiettivi del Piano strategico della Città metropolitana ma, soprattutto, a legittimare la città metropolitana come ente di coordinamento e valorizzazione delle risorse socio economiche dei propri territori.

1. Torino Strategica, (2014), Torino metropoli 2025. Verso il III Piano strategico torinese, Documento intermedio, luglio 2014, Torino Internazionale, pag.: 68.
2. Id. pag.: 70.

## Roberto Ripamonti

Nella seconda metà degli anni '70 la Regione Piemonte si è dotata della propria legge di governo del territorio, la Lr 56/1977. Giovanni Astengo la chiamò "di tutela e uso del suolo", un segno di illuminata attenzione culturale all'equilibrio nelle attività di pianificazione e gestione del territorio.

Nella scia della Lr 56 si manifestarono nuove attenzioni e nuovi obiettivi, anche per il tema specifico degli insediamenti produttivi, termine allora principalmente riferito alle localizzazioni delle attività industriali e artigianali.

Generalizzando si potrebbe dipingere lo scenario di quella fase storica (con i primi fenomeni di crisi del sistema industriale cresciuto nel secondo dopoguerra) attraverso la visione che, per sostenere il rinnovamento e l'evoluzione del sistema produttivo, il compito dei piani fosse:

- di trasferire gli impianti esistenti all'interno dei centri urbani in aree periurbane ed extraurbane in modo da permettere condizioni operative migliori (a questo fu dedicato uno specifico articolo della legge per la rilocalizzazione di insediamenti produttivi);
- di organizzare i nuovi siti destinati alle attività produttive con una buona dotazione di infrastrutture e servizi e con un'accessibilità di qualità in modo da attrarre nuovi insediamenti e da garantire le migliori condizioni per gli addetti.

Fu la stagione di fioritura dei Piani per gli insediamenti produttivi (Pip), non sempre individuati attraverso una visione strategica, talvolta addirittura voluti dalle amministrazioni locali come presupposto per attrarre sul proprio territorio attività produttive, viste come occasione per generare reddito e occupazione per i propri cittadini. Ambizione in molti casi rimasta tale.

Per la realizzazione dei Pip sorsero apposite società di gestione delle Aree industriali attrezzate - pubbliche o miste - e furono messi a disposizione, con un'apposita legge regionale, i finanziamenti per l'infrastrutturazione delle aree stesse.

Si trattava di una visione olivettiana nei casi migliori e un po' ideologica negli altri.

In ogni caso, nell'organizzazione avanzata dei nuovi insediamenti produttivi, fu prestata molta attenzione, con le relative adeguate risorse, alla realizzazione di servizi rispondenti non solo a elevati standard quantitativi, ma anche altamente qualitativi.

Talvolta non si prestò la dovuta cura nell'identificare una soglia dimensionale dei servizi sufficiente a giustificarne le previsioni e a garantire l'utenza necessaria per sostenerne le funzioni.

Con ciò non si tratta ora di criticare un "eccesso di *welfare*", che allora appariva giustificato e necessario, quanto alcune esagerazioni acritiche, talvolta legate a visioni un po' megalomani.

L'operazione regionale Aree industriali attrezzate ha dato risultati disomogenei, ovviamente commisurati all'esistenza di fattori strutturali che hanno determinato o meno il successo delle iniziative.

Anche la visione di aree attrezzate al cui interno si concretizzassero e trovassero risposta tutte le esigenze di servizi delle persone addette alle produzioni apparve giustificata fino a garantire le migliori condizioni di vita possibili, ma ingiustificata nel volervi ricondurre anche tempi e modi di vita di cui molti preferiamo poter disporre altrove, rispetto ai luoghi dedicati al lavoro.

A partire dagli anni '90 cominciò diffusamente a manifestarsi un cambiamento dell'identità delle aziende e dei comportamenti degli addetti.

Senza approfondire questioni economiche e analisi sociologiche e neppure concentrare l'attenzione sull'attuale difficile e problematica congiuntura, si può riconoscere negli atteggiamenti individuali, diversi da quelli collettivi ipotizzati nella progettazione dei Pip, il punto critico della dotazione e dell'utilizzazione di standard.

Per quanto riguarda le previsioni di servizi d'area offerti nei Pip degli anni '70 e '80, dalle mense interaziendali alle attrezzature sportive, sarebbe opportuno verificare tipologia e ampiezza della domanda che poteva stare dietro tali scelte.

Il dubbio è che le persone occupate nelle aziende all'interno delle aree attrezzate possano preferire l'esercizio di alcune funzioni in base a un ventaglio di opportunità offerte o in luoghi caratterizzati diversamente da quelli dedicati al lavoro.

Ciò è reso evidente nei luoghi destinati alla produzione di beni dove, all'interno delle aree attrezzate, sono presenti anche strutture che offrono servizi aperti alla fruizione generale. Oppure si può osservare come gli individui preferiscano svolgere determinate funzioni, soprattutto nel tempo libero dall'impegno di lavoro, in luoghi attrezzati e dedicati verso cui convergono ed esercitano le loro attività anche persone provenienti da altri contesti e ruoli. A tali aspetti di relazione tra domanda e offerta occorre oggi prestare attenzione per definire, localizzare e dimensionare i servizi all'interno

delle aree degli insediamenti produttivi. Si tratta anche di approfondire se e quali servizi possano essere forniti attraverso accordi convenzionali con le aziende che si insediano, anziché mettere in conto che debbano essere esclusivamente pubblici.

Ciò vale soprattutto per standard qualificati a servizio e utilizzo diretto delle persone.

All'interno dell'UE ciò accade da tempo, per esempio nei Paesi Bassi dove sono a disposizione dei dipendenti dell'azienda anche locali attrezzati per la manutenzione delle biciclette, in Austria e Germania dove esistono servizi di recapito in azienda della spesa fatta per via telematica dai dipendenti, ecc. Più in generale in molti Paesi vi è molta attenzione per la pianificazione della mobilità tra residenza e luogo di lavoro, finalizzata a ridurre l'impegno di superfici, sia aziendali che pubbliche, per realizzare aree a parcheggio. Sullo standard delle aree a parcheggio esiste nella nostra realtà una caratterizzazione molto particolare per l'uso individuale dell'auto come mezzo di trasporto per il lavoro. Da ciò deriva una forte domanda di aree a parcheggio.

Nei Pip degli anni '70 e '80 spesso la risposta è stata di prevedere vaste aree a parcheggio concentrate.

Non sembra questa la risposta più adeguata poiché l'offerta quantitativa di posti auto non ha corrisposto sempre alla domanda qualitativa di vicinanza con le singole sedi aziendali, con conseguente utilizzazione impropria delle superfici interne, destinate alle attività, e delle sedi stradali.

Da ciò deriva la considerazione che lo standard dei parcheggi andrebbe meglio pianificato in modo diffuso all'interno delle aree attrezzate di nuova generazione, spingendo contemporaneamente verso un pannello di forme di mobilità alternative all'uso individuale dell'auto; non solo trasporti pubblici ma utilizzazione di *mobility-manager* per incentivare l'uso di mezzi alternativi e più sostenibili come la bicicletta e il ricorso a forme più intelligenti di uso dell'auto come il *car-pooling*.

*Last but not least* il tema degli standard in aree per insediamenti produttivi è chiamato in causa dalle riflessioni sulla sostenibilità che stanno dietro anche alle indicazioni delle Apea (Aree produttive ecologicamente attrezzate). L'attuale congiuntura economica non produce certamente molte iniziative riconducibili alla formazione di nuove Apea ma ciò non può portare alla rinuncia di forme insediative più evolute e non può far dimenticare il legame in futuro tra sostenibilità e nuove opportunità produttive della *green economy*.

Per quanto si riferisce agli standard a servizi sembra opportuno prestare una nuova attenzione ad alcune questioni:

- la dislocazione delle aree a parcheggio secondo la domanda generata dagli insediamenti;
- la concentrazione anziché la diffusione localizzativa delle strutture di servizio che resteranno a gestione collettiva pare più sostenibile per le economie di gestione e di aggregazione che ne possono derivare in materia di risorse impegnate, consumi energetici e di costi per la mobilità;
- le aree verdi appaiono più direttamente riferibili a effetti mitigativi e compensativi che non alla presenza di attrezzature,

sportive e ricreative, preferibilmente utilizzate in altre aree urbane più adeguate alle funzioni del tempo libero;

- porre attenzione alla disponibilità di nuovi servizi di natura immateriale (non considerati standard), quali la disponibilità di accesso libero alla rete, le forme di contenimento di consumi di energia e di risorse primarie da impiegare per i servizi, l'utilizzazione di materiali riciclabili.

a cura di Silvia Saccomani

## Periferie: che cosa è rimasto di una stagione di rigenerazione urbana?

*Questo servizio intende lanciare un invito alla riflessione critica su un tema, quello della rigenerazione urbana, in particolare nelle periferie delle grandi città, che in Italia ha visto negli ultimi 20 anni molte esperienze: cos'è rimasto di queste esperienze? Quali aspetti di esse possono oggi essere riproposti, in una diversa fase di politiche per le città, anche per fronteggiare i nuovi conflitti urbani? I tre articoli costituiscono spunti iniziali. L'invito è ad arricchire la possibilità di riflessione con altre esperienze.*

Negli ultimi mesi il termine periferia è tornato a risuonare nei media perchè le periferie di molte città italiane sono state teatro di situazioni conflittuali, dalle occupazioni di case e relativi sgomberi, ai conflitti interetnici. In questi casi il termine periferie non indica tanto una posizione geografica all'interno del contesto urbano, quanto luoghi in cui, per motivi diversi le situazioni di malessere sociale ed economico sono più gravi che altrove.

Su questa accresciuta conflittualità hanno indubbiamente pesato le conseguenze sociali ed economiche di una crisi che dura ormai da un tempo troppo lungo: ne sono specchio i dati sulla disoccupazione, sulla morosità incolpevole e la situazione drammatica degli sfratti, ma anche la crescente insofferenza nei confronti della diversità (immigrati, rifugiati, rom), che alcune forze politiche non esitano ad alimentare.

Che queste situazioni si innestino facilmente su debolezze pregresse che la crisi ha semplicemente aggravato, facendole esplodere, è un dato oggettivo: valga per tutte la questione delle insufficienze croniche della politica per la casa in Italia. Però queste esplosioni di conflittualità avvengono a valle di circa un ventennio in cui in molte realtà urbane italiane, spesso in quegli stessi quartieri in cui oggi nascono conflitti, sono state sviluppate esperienze anche importanti di quella che abbiamo chiamato rigenerazione urbana.

Il termine rigenerazione urbana è un termine ambiguo che ha coperto politiche anche molto diverse sia in Italia che all'estero. Se guardiamo alla storia di questi ultimi 20 anni in quelle che ho chiamato periferie, vediamo, oltre ad una grande quantità di interventi in molte città, un'evoluzione anche qualitativa degli interventi stessi (Saccomani, 2004, Cremaschi, 2009): dai primi programmi integra-

ti, pensati come risposta tecnica anche a certi limiti dei processi e degli strumenti di pianificazione, centrati in genere su interventi di carattere fisico, seppure già pervasi di una certa ottica redistributiva (la *mixité* sociale), fino a quelli, che più rispondono al termine rigenerazione urbana, ispirati all'approccio europeo dei programmi *Urban*. Approccio caratterizzato, in sintesi, da azioni innovative locali, multidimensionali e integrate (economiche, fisiche e sociali), concertate, che riguardano aree urbane di disagio sociale, politiche che puntano alla riqualificazione fisica del territorio, ma anche a costruire forme di *partnership* e processi partecipativi.

Le esperienze sono state molte, in Italia e nel resto d'Europa; nelle elaborazioni teoriche e soprattutto nelle pratiche sono diventati familiari concetti come l'importanza del "locale" all'interno di politiche *place based*, con il correlato riferimento allo "sviluppo locale", come la necessità di un approccio non solo inclusivo, ma anche "a guida della comunità locale", come la centralità di un'idea dalla "partecipazione" destinata a muoversi progressivamente verso l'*empowerment*, ecc.<sup>1</sup> In taluni casi questi concetti hanno assunto il ruolo di pure retoriche poste alla base di narrazioni fatte più di auspici che di risultati concreti. In altri casi, però, risultati ci sono stati, magari faticosi, parziali, instabili, ma con una loro concretezza, dando luogo talvolta ad esperienze permanenti di accompagnamento sociale. Come sottolineato recentemente da Marco Cremaschi, "I migliori programmi di riqualificazione non partono infatti da un progetto disegnato nè da soluzioni smart, ma dalla costruzione di rapporti e hanno successo nella misura in cui li rendono stabili e permanenti" (Cremaschi, 2014, 76).

Visto il recente emergere di situazioni di conflitto in quegli stessi luoghi, periferie, che in molti casi sono stati oggetto di questo tipo di esperienze, alcune domande sorgono spontanee: che cosa è rimasto nelle nostre città di questa stagione? Ci sono realtà urbane in cui queste esperienze hanno davvero sedimentato pratiche, soggetti, innovazioni, "anticorpi", in grado di fornire risposte adeguate alle molteplici conseguenze della crisi? Quali sono le loro caratteristiche? E, al contrario, quali ne sono stati i limiti teorici e pratici?

Le situazioni di conflitto determinatesi recentemente hanno probabilmente caratteristiche nuove rispetto ad una storia piuttosto lunga di conflitti urbani nel nostro paese: ad esempio in alcune realtà urbane dove più forti sono stati gli effetti intrecciati e cumulativi della crisi economica e della nuova condizione interetnica, determinatasi in tempi recenti e molto rapidi. Quali sono le nuove e prevalenti caratteristiche dei conflitti che si generano nelle periferie urbane? Quali sono i temi al centro di questi conflitti? Capire un po' meglio quali sono i fattori prevalenti in gioco è una condizione per definire strategie ed azioni di contrasto a processi di esclusione sociale, come parte di nuove politiche urbane, senza cadere in eccessive semplificazioni. Raccogliere informazioni e valutazioni critiche sulle esperienze di rigenerazione urbana che si sono sviluppate nelle città italiane può essere un buon punto di partenza per rispondere a queste domande. Quello che si propone in questo numero di *Urbanistica Informazioni* è un avvio di riflessione critica su:

- casi di disagio nelle periferie delle nostre città sfociati in situazioni di conflitto di cui cogliere le caratteristiche prevalenti: cause, soggetti coinvolti, esiti,
- esperienze di rigenerazione urbana che hanno condotto ad esiti negativi: quali le cause di tali esiti, quali i limiti degli approcci che le hanno guidate,
- esempi di pratiche di rigenerazione urbana che hanno influenzato positivamente e in maniera duratura nel tempo comportamenti pubblici e privati.

Nel complesso si tratta, di riflettere, a partire dalle esperienze, sugli eventuali limiti ed ambiguità dei concetti che hanno guidato le politiche e le pratiche di rigenerazione urbana e sui cambiamenti di contesto che ne possono influenzare una riproposizione.

In questo contesto vengono per ora proposte tre esperienze con caratteri molto diversi, che, però, proprio per questo introducono a tre aspetti legati al tema; altre potranno in seguito ampliare la riflessione.

Il caso di Milano affronta un tema strettamente connesso ai processi di rigenerazione urbana, quello dell'edilizia pubblica esistente e di una risposta, qualitativamente e quantitativamente articolata alla domanda di case. Il patrimonio dell'edilizia pubblica, ancorchè insufficiente, continua ad essere oggi, a distanza di oltre 40 anni dalla L. 167, una delle risposte principali alla mancanza di case accessibili per una parte purtroppo crescente della popolazione. D'altra parte i quartieri di edilizia pubblica costruiti negli anni '50 e '60 per la loro collocazione nelle nostre città – periferica in senso geografico e funzionale – sono anche quelli che più frequentemente sono stati oggetto di programmi di rigenerazione urbana. Il caso proposto pone però al centro della riflessione un altro tema rilevante, quello della sostenibilità degli interventi di rigenerazione urbana, e lo propone sotto punti di vista diversi: da un lato le scelte tecniche e costruttive – il risparmio energetico, la densificazione come risposta ad un contenimento del consumo di suolo –, dall'altro lato l'attenzione ad una sorta di sostenibilità sociale che si fa carico del rapporto che gli attuali abitanti hanno stabilito con il contesto, favorendo una loro partecipazione alle scelte e cercando soluzioni organizzative anche per l'attuazione degli interventi che salvaguardino quel complesso di "modi di vita e relazioni sociali" che si è sedimentato nel tempo.

Il caso di Roma propone il tema delle "centralità locali come componenti strutturali della pianificazione finalizzata alla rigenerazione degli insediamenti periferici", ed in particolare degli insediamenti periferici di edilizia pubblica. Riconfigurare spazi pubblici, rifunzionalizzare edifici in disuso per nuove attrezzature pubbliche e funzioni "coerenti con le esigenze locali", attraverso procedure partecipate che coinvolgano gli abitanti in tutte le fasi del processo, dalla definizione degli obiettivi alle fasi gestionali: questo il modello auspicato, che trae origine anche dalle scelte del Piano Regolatore. Il tema è, ovviamente, centrale per politiche di rigenerazione urbana che intendano contrastare fenomeni di malessere sociale attraverso la messa

in atto di nuove condizioni di cittadinanza: il diritto alla città è anche diritto a fruire di un ambiente urbano ricco nell'offerta di servizi e qualitativamente articolato e vivace.

Entrambi i casi propongono anche un altro tema, quello della sostenibilità finanziaria degli interventi e del difficile coinvolgimento di soggetti privati nei processi di rigenerazione urbana: la densificazione del quartiere al fine di rendere possibili interventi di *social housing* trova a Milano limiti nella situazione di crisi del settore edilizio, mentre i meccanismi di acquisizione compensativa delle aree previsti dal Prg a Roma non sembrano dare risultati efficaci, probabilmente per le stesse ragioni economiche.

Il caso di Torino, più centrato sul tema di una risposta articolata al problema della casa, propone anche una riflessione "sull'eredità della stagione della rigenerazione urbana e sui limiti teorici e pratici che emergono". È una riflessione importante, perchè fornisce qualche risposta a gli interrogativi proposti inizialmente, oltre ad essere il frutto di un'esperienza che ha visto a Torino, attraverso il Progetto Speciale Periferie prima e il Progetto Periferie poi, 9 anni di sperimentazione fra le più avanzate proprio nel campo della rigenerazione urbana (Artesio 2002; Governa, Rossignolo, 2009). Una delle questioni richiamate in precedenza è, infatti, quella della stabilità nel tempo dei risultati delle esperienze sviluppate; ciò è particolarmente importante per quanto riguarda, oltre agli esiti di carattere sociale, anche i processi di apprendimento da parte dei soggetti coinvolti. L'approccio integrato alla rigenerazione urbana sviluppato a Torino ha definito un modello sperimentale di azione che ha richiesto sicuramente volontà politica, ma anche innovazioni nei comportamenti della pubblica amministrazione; queste si sono in parte sedimentate, ma il passaggio da una fase sperimentale alla pratica ordinaria sembra essersi dimostrato difficile, grazie anche all'acuirsi delle difficoltà economiche.

r. I tempi di Urban sono ormai lontani e l'approccio della nuova programmazione europea 2014-20 al tema delle politiche urbane, la cosiddetta Agenda urbana, è indirizzato a tematiche più ampie. Ciò non toglie che i riferimenti sia alle condizioni urbane di disagio, sia alla necessità di un'integrazione delle politiche siano ancora presenti, come pure lo sono, ad esempio, nel documento di programma del PON Metro del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione in Italia.

## L'edilizia residenziale pubblica da problema a risorsa

Anna Delera

I quartieri di edilizia residenziale pubblica rappresentano in Europa un patrimonio ricco ed esteso e raccontano spesso di un tessuto ancora vitale per il futuro delle città che, se riqualificato dal punto di vista edilizio e sociale, è in grado di innescare condizioni di rigenerazione urbana e ambientale.

Nel dibattito, da sempre aperto e controverso in tutta Europa, sulla demolizione e ricostruzione dei quartieri residenziali o il loro recupero, negli ultimi anni si stanno affermando con forza le ragioni della riqualificazione quale occasione per rilanciare l'immagine delle città all'interno di un approccio integrato che si pone gli obiettivi di innalzare le qualità architettoniche e funzionali degli edifici, dei quartieri e dei contesti degradati attuando azioni legate alla sostenibilità ambientale e intervenendo sulla riduzione dei consumi energetici a partire dal parco immobiliare esistente che, in Europa, è responsabile del 40% del totale dei consumi. Tutto ciò senza alterare i valori sociali collettivi e individuali ormai sedimentati e legati al senso di appartenenza e di identificazione di chi abita quei luoghi e attraverso strategie pianificatorie di densificazione o di rarefazione dei contesti secondo quelle che sono le politiche di sviluppo e le previsioni demografiche dei Comuni così come secondo le caratteristiche e le potenzialità delle aree interessate.

La questione ha dunque prospettive che possono essere estese alla vastità del patrimonio residenziale pubblico e privato che necessita interventi di messa a norma delle proprie performance energetiche e di riqualificazione. Alla scala dell'edificio i progetti lavorano prevalentemente sugli involucri fornendo soluzioni che propongono la creazione di una seconda pelle tridimensionale che, mentre regola gli apporti solari e garantisce un buon comfort invernale senza pregiudicare quello estivo, permette di dilatare il corpo dell'edificio giungendo a una buona sintesi tra le necessità di isolamento termico, il rinnovamento estetico delle facciate e l'estensione degli alloggi attraverso superfici aggettanti

chiuse o aperte. Questo genere di interventi, che possono arrivare anche ad aggiungere un piano agli edifici, spesso sono necessari anche per aumentare il numero delle unità abitative e innalzare il valore economico degli immobili così da motivare i proprietari a realizzare le opere di riqualificazione a condizione, ovviamente, di disporre di regole certe e di strumenti di controllo che permettano di fissare con precisione l'entità di tale rivalutazione.

Insieme a strategie di densificazione si fanno strada interventi di continuità urbana, alla scala di quartiere, attraverso la riqualificazione dei piani terra con l'obiettivo di inserire attività commerciali e servizi comuni, interventi sugli accessi per renderli maggiormente riconoscibili e sugli spazi esterni per diversificare gli utilizzi.

Gli esempi sono numerosi e raccontano storie di riqualificazioni importanti che si sono potute attuare solo grazie al coinvolgimento attivo degli abitanti anche solo per le complesse operazioni di svuotamento degli alloggi che devono essere messe in atto per evitare complicati, costosi e in alcuni casi anche traumatici doppi traslochi e le operazioni di organizzazione dei cantieri per condurre i lavori in sicurezza.

La Francia rappresenta l'avanguardia riguardo alle sperimentazioni con queste modalità d'intervento. È del 2004 il finanziamento del Ministero della Cultura e della Comunicazione per la ricerca 'PLUS +' sul recupero degli edifici residenziali. Già il titolo rimanda al metodo compositivo progettuale dell'addizione di superficie, a cui ha fatto seguito, nel 2007, la piattaforma REHA – *Requalification à haute performance énergétique de l'habitat* – per l'adeguamento edilizio e il rinnovamento urbano in forme di partenariato pubblico/privato con concorsi rivolti a team di progettisti e imprese<sup>2</sup>.

Emblematico è il progetto di trasformazione della Torre Bois le Prêtre a Parigi dello studio francese Druot, Lacaton e Vassal oggetto di un concorso bandito dall'*Office Publics de l'Aménagement et de la Construction* nel 2005 dopo che era stata scartata l'ipotesi della sua demolizione e ricostruzione. L'idea, portata a compimento alla fine del 2011, sta nella creazione di una nuova pelle tridimensionale che avvolge l'edificio assolvendo contemporaneamente la funzione bioclimatica e l'aumento del 30% della superficie degli alloggi portando gli originari 8.900 mq a 12.460 mq<sup>3</sup>. L'intervento per moduli prefabbricati e l'attenta gestione del

### Riferimenti bibliografici

- Artesio, E. (2002). "Strumenti di intervento e pratiche di rigenerazione urbana: il progetto speciale periferie di Torino", Governa, F., Saccomani and S. (Ed.), *Periferie fra riqualificazione e sviluppo locale*, Firenze, Alinea: 49-53.
- Cremaschi, M. (2009) "Riqualificazione e rigenerazione urbana a Roma." <http://cremaschi.dipsu.it/politiche-della-casa-e-dellabitare/riqualificazione-e-rigenerazione-urbana-a-roma-2/>
- Cremaschi M., 2014, "Tecno-smart o radicamento sociale? Imparare dalla rigenerazione", *Urbanistica Informazioni*, 258, 76
- Governa, F., C. Rossignolo, et al. (2009). "Turin: Urban regeneration in a post-industrial city." *Journal of Urban Regeneration and Renewal* 3(1): 20-30.
- Saccomani, S. (2004). "Programmi complessi: una rilettura delle esperienze", R. Piemonte (Ed.), *Valutare i programmi complessi*, Savigliano, L'artista: 15-38.



Leinefelde (Germania), arch. Stefan Forster. Il lungo edificio in linea tipico delle residenze economiche prefabbricate degli anni '60 del secolo scorso è stato in parte smontato dando luogo a una sequenza ritmata di vuoti e pieni che hanno definito 8 ville urbane. Lo smontaggio dei pannelli è stato adottato anche per abbassare l'edificio di un intero piano evitando così il necessario inserimento degli ascensori (foto di A. Delera)

processo costruttivo hanno permesso di minimizzare i disagi per gli abitanti.

Analogamente, ma lavorando per sottrazione anziché per addizione, ricordiamo il complesso e interessante caso della città tedesca di Leinefelde che già alla fine degli anni '80 del secolo scorso ha dovuto rivedere il modello urbanistico che l'aveva generata portando la municipalità a stimare che la metà degli alloggi esistenti sarebbe stata più che sufficiente per il futuro sviluppo della città<sup>4</sup>.

Anche nel nostro paese qualche piccola storia può essere raccontata.

### Uno studio di fattibilità per un quartiere milanese

Lo studio di fattibilità ha come oggetto un piccolo quartiere pubblico di proprietà comunale costruito negli anni '50 del secolo scorso per alloggiare gli sfollati degli edifici distrutti dai bombardamenti della guerra. Sono complessivamente 60 alloggi organizzati a schiera in 6 stecche di soli 2 piani fuori terra, tutti uguali per tipologia abitativa (duplex), per metratura e per numero di utenti insediabili (3 persone). Oggi si registrano casi di sottoutilizzo o di sovraffollamento e la presenza del corpo scala interno rappresenta per molti anziani e/o disabili una barriera architettonica spesso insormontabile per raggiungere il servizio igienico e le camere da letto. Sono residenze

modeste ma dignitose che hanno il grosso pregio di essere dotate di un proprio giardino accessibile dal soggiorno e ben esposto a sud ma che presentano evidenti carenze prestazionali rispetto ai temi del risparmio energetico e dell'adeguamento normativo e con le coperture in amianto da bonificare. Nato come quartiere periferico nel sud-est della città oggi si trova in una posizione di grande interesse e appetibilità anche per il mercato privato data l'immediata vicinanza di una delle fermate della terza linea della metropolitana e il facile collegamento con il centro della città<sup>5</sup>.

In seguito al "Programma di Riquilificazione Urbana per alloggi a canone sostenibile" del 2008 promosso da Regione Lombardia, per il comparto di via Barzoni 111 era stato previsto il completo abbattimento e la realizzazione di un nuovo progetto che rispondesse alle richieste espresse dal bando del raddoppio del numero degli alloggi. In un'ottica di risparmio di suolo, infatti, non si può non rilevare come il quartiere sia attualmente sottoutilizzato dal punto di vista dell'offerta di nuovi alloggi.

Dopo che il progetto presentato è stato in più occasioni rifiutato dagli inquilini, all'inizio del 2012 la nuova Amministrazione comunale e ALER hanno incaricato un gruppo di ricerca del Politecnico di Milano di avviare un percorso di progettazione partecipata, peraltro previsto dal bando e non precedentemen-

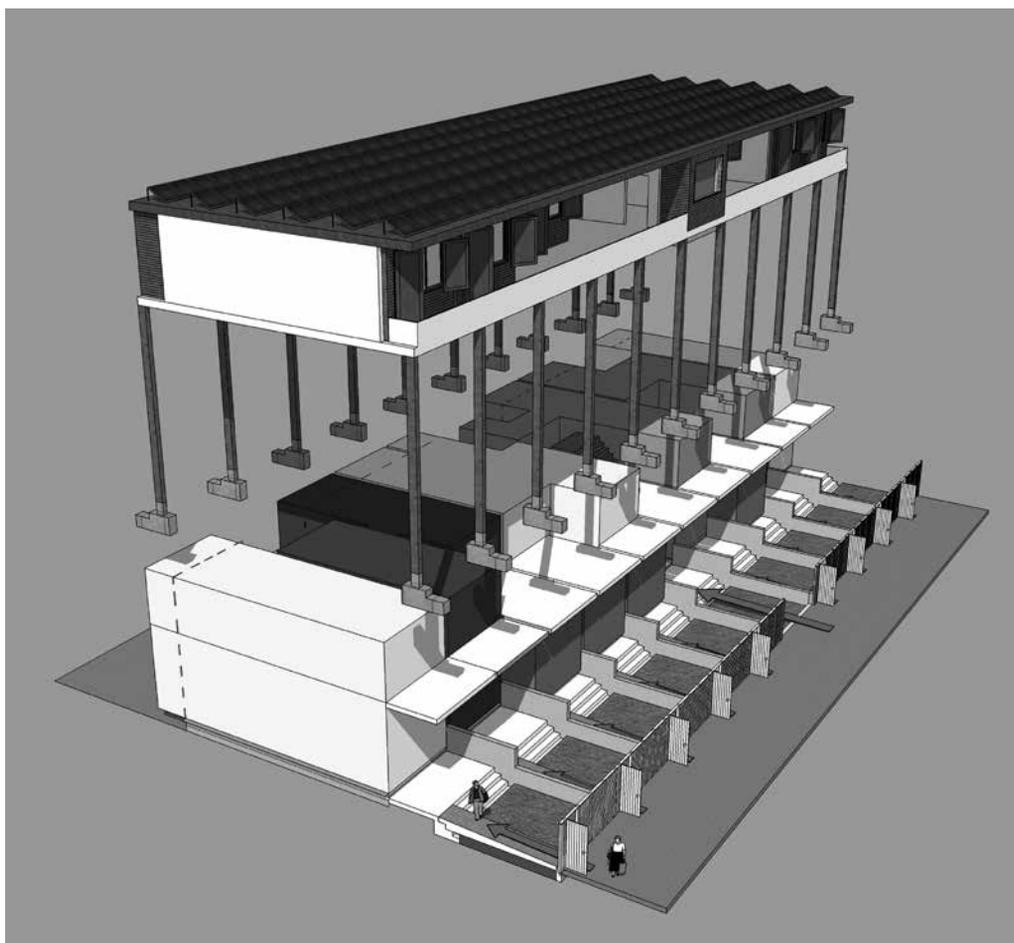
te attuato, che trovasse una sintesi in uno studio di fattibilità condiviso. Per i soggetti coinvolti i presupposti erano, naturalmente, diversi. Per gli abitanti la priorità era quella di conservare e recuperare il più possibile gli edifici esistenti, sia per conformazione planimetrica che tipologico-distributiva anche al fine di mantenere i modi di vita e le relazioni sociali spesso di lunga data. Per l'Amministrazione, invece, era centrale l'accesso al finanziamento e dunque il rispetto delle richieste del Pru di raddoppiare il numero degli alloggi attraverso un incremento di altre 10 unità di proprietà pubblica, portando così le attuali 60 a 70, più 20 nuovi alloggi destinati al canone moderato e 30 al patto di futura vendita al fine di potere coinvolgere un operatore privato nel finanziamento dell'operazione e convertire il quartiere in un intervento di *housing* sociale con una più articolata mescolanza di profili economici e sociali tra i suoi abitanti. Lo studio di fattibilità si è dedicato con un maggiore dettaglio progettuale ai 70 appartamenti di edilizia residenziale pubblica del quartiere riorganizzandoli in 5 delle 6 stecche e lavorando sulla loro ristrutturazione e densificazione cercando di mantenere le planimetrie e le soluzioni abitative il più possibile conformi all'originale pur risolvendo i problemi di accessibilità, visitabilità e proponendo tagli dimensionali differenziati secondo le richieste dell'Amministrazione. Per raggiungere questi obiettivi è stato previsto che le 5 stecche siano sopraelevate di un piano e aumentate nella loro profondità attraverso estrusioni sui fronti nord e sud.

La struttura della sopraelevazione trasmette i carichi direttamente al terreno su nuove fondazioni esterne a quelle esistenti. Tali nuove fondazioni potrebbero essere continue e di tipo asimmetrico, così da potere supportare i pilastri in posizione molto vicina alle testate dei setti preesistenti. È previsto che la costruzione del nuovo piano aggetti maggiormente verso sud per assicurare il maggior accesso solare alle stecche prospicienti. Tale oggetto svolge anche la funzione di schermatura solare fissa per gli alloggi del secondo piano.

I restanti 50 alloggi previsti dal bando destinati all'operatore privato hanno trovato collocazione nella costruzione di 2 nuovi edifici a torre di 8 e 10 piani che si trovano sul suolo liberato dalla stecca più a nord per la quale è stata prevista la demolizione.



Lo spazio interno del quartiere di Via Barzoni 11 a Milano e una delle stecche nel suo fronte nord che oggi è quello degli ingressi ai singoli alloggi (foto di A. Delera)



Progetto di una stecca. Fronte sud. L'articolazione dei nuovi tagli abitativi e il nuovo piano aggiunto concepito a telaio, leggero e autonomo strutturalmente per non gravare sull'edificio esistente (elaborazione immagine di P. Carli)

Le scelte praticate dallo studio di fattibilità hanno dovuto confrontarsi con una scrupolosa programmazione delle fasi di svuotamento degli alloggi per liberare le prime stecche su cui intervenire, con lo studio delle diverse fasi del cantiere e della sua organizzazione che dovrà garantire sia l'individuazione di una prima area che possa essere utilizzata come deposito per quasi tutta la durata dei lavori, sia la possibilità di continuare a vivere in sicurezza e con il minore disturbo possibile per tutti quei gruppi familiari che hanno espresso l'intenzione di continuare a risiedere all'interno del comparto fino al completamento dei lavori e all'assegnazione del nuovo alloggio. Lo studio proposto non ha ancora visto la luce a causa della situazione economica in cui versa il paese e delle conseguenti difficoltà nell'individuazione dell'operatore privato interessato a investire, ma ha comunque segnato la via da praticare che potrà essere assunta come base sulla quale elaborare le successive fasi di progetto.

1. I risultati della ricerca sono contenuti in: Druot et al., 2007).
2. Si veda: Delera et al., 2011.
3. Si veda: *Abitare* n° 520/2012; *A10* n° 44/2012; *Werk, Bauen, Wohnen* 2013.
4. Si veda: Forster, 2000, Forster, 2007.
5. Il comparto è quello di Via Barzoni 11 situato nel più grande e conosciuto quartiere di edilizia residenziale pubblica del Mazzini nei pressi di P.le Corvetto.
6. Il gruppo di lavoro, coordinato da Anna Delera, è composto da Gian Luca Brunetti del Politecnico di Milano e dagli arch.tti Paolo Carli, Roberto Rota e Laura Verza.

#### Riferimenti bibliografici

- A. Delera A., Rota R. (2011), "Riqualificazione energetica e architettonica dei grands ensembles degradati. L'esperienza francese", *Il Progetto Sostenibile*, n. 28, Edicom.
- Druot F., Lacaton A., Vassal JP (2007), "PLUS: la vivienda colectiva. Territorio de d'exception", Gustavo Gili, Barcelona.
- Forster S. (2000), "Radikaler Umbau Statt Abriss – Vor der Platte Zur Gartenstadt", *Detail*, n.7, pp. 1266-1268
- Forster S. (2007), "Sudstadt Leinefelde – Stefan Forster Architekten", *ARCH+*, n. 187, pp. 77.

## Periferia pubblica e Centralità locali. I luoghi della rigenerazione a Roma

Paola Carobbi, Lucia Fonti, Daniel Modigliani, Irene Poli, Chiara Ravagnan

Negli ultimi due decenni, le grandi aree urbane, pur confermando il loro ruolo di motori indispensabili per la crescita economica del Paese (Cittalia, 2013), hanno, al tempo stesso, alimentato fenomeni di povertà estrema e di marginalità, riproponendo vecchi e nuovi problemi di convivenza urbana (Cittalia, 2010).

I processi di urbanizzazione del secolo scorso hanno portato alla formazione di periferie estese ed eterogenee in corrispondenza delle quali, in molti casi, i quartieri di edilizia pubblica sono compressi da insediamenti spontanei e abusivi formati sia precedentemente sia in aggiunta ad essi, fino a costituire estese “aree deboli” (AAVV, 2010). In queste aree i rapidi flussi migratori e la criminalità, così come la riduzione dei servizi pubblici e dei trasporti, connessi alla recente crisi economica, portano a galla problematiche di mancata integrazione sociale, di insicurezza urbana e di disagio, rispetto alle quali le metodologie di intervento sono ancora oggetto di dibattito, anche a valle di una lunga stagione di sperimentazione che ha sancito alcuni risultati positivi. Tra questi, una innovata accezione del concetto di riqualificazione, la rigenerazione urbana che integra agli interventi fisici azioni di natura sociale, culturale, economica e ambientale, nel rispetto dei principi di sostenibilità e di partecipazione, supportate da un solido e strutturato governo pubblico.

A questa definizione di rigenerazione urbana sono ascrivibili i Contratti di quartiere (Cdq) e i Programmi Urban, strumenti che, con l'obiettivo generale di miglioramento della qualità della vita della popolazione, hanno riguardato oltre a “interventi relativi agli aspetti fisici (architettonici e infrastrutturali) dell'impianto insediativo” anche interventi di carattere socio-economico (Cremaschi, 2009).

La periferia di Roma, a partire dagli anni '90, è stata coinvolta da alcune di queste esperien-

ze di rigenerazione urbana, i cui esiti, oggetto di studi e dibattiti, si ritiene utile rileggere in relazione al quadro aggiornato della pianificazione urbanistica generale vigente. Tali esperienze hanno prevalentemente interessato le periferie pubbliche dove si intrecciano problematiche fisiche e socio-economiche: sono evidenti le carenze gestionali degli spazi pubblici, di quelli privati comuni, nonché delle aree ancora da acquisire<sup>1</sup>, abbandonate all'incuria e al degrado. Il disagio delle popolazioni a basso reddito è accresciuto dalle carenze dei servizi pubblici, dalla precarietà delle condizioni di lavoro e dall'assenza di vita sociale, aggravate dall'inefficienza delle infrastrutture e dei trasporti. Ne derivano l'esclusione sociale e la sempre più difficile integrazione. Tali condizioni si leggono negli alti tassi di dispersione scolastica, di tossicodipendenza, di xenofobia, di razzismo, di criminalità.

In questo quadro di disagio generale è, tuttavia, possibile riconoscere le potenzialità specifiche delle differenti tipologie di insediamenti periferici e, in particolare, delle borgate storiche del Fascismo e dei Piani di zona (PdZ) *ex lege* 167/62, che hanno costituito i territori di azione privilegiati dei Cdq e del Programma Urban.

Le borgate ufficiali del Fascismo<sup>2</sup> sono connotate da un'elevata qualità dell'impianto urbanistico, dettato dal rapporto tra spazi edificati e spazi aperti, che le rendono luoghi simbolici riconoscibili e centri di socialità, nonché nuclei al centro di ampie periferie, costituite dalle borgate di origine spontanea o abusiva, a cui si sono affiancati i PdZ di più recente formazione. Il loro ruolo di riferimento per le aree circostanti ha determinato un elevato carico urbanistico sui servizi e sulle infrastrutture presenti, oltre a una convivenza forzata negli spazi pubblici, che ha dato luogo a intensi conflitti urbani. Nonostante ciò, alcuni recenti studi sociologici (Farruggia *et al.*, 2010) evidenziano la presenza di forti legami socio-culturali tra gli abitanti, che ha agevolato i processi partecipativi dei Cdq. Questi strumenti hanno mostrato la possibilità di mettere in campo procedure e strumenti finalizzati a perseguire obiettivi di rigenerazione fisica e sociale, che hanno tuttavia prodotto prevalentemente “una serie di progetti, anche interessanti, ma inevitabilmente limitati in quanto alla fine sono consistiti in una riqualificazione

più o meno corretta di una piccola porzione di territorio, senza riuscire ad incidere in profondità” (Spada, 2004).

Gli insediamenti realizzati in attuazione dei PdZ *ex lege* 167/62, ed in particolare quelli del Primo Peep<sup>3</sup>, a differenza delle borgate ufficiali, si riconoscono per caratteristiche formali, improntate all'autoreferenzialità degli impianti e alla macro dimensione degli edifici, che hanno contribuito a determinarne l'isolamento non solo fisico, ma anche sociale, dai limitrofi contesti urbani. A questo isolamento contribuiscono le ampie aree verdi non configurate e le zone a servizi non acquisite, spesso abbandonate, che rappresentano però ancora una importante potenzialità ai fini della rigenerazione di questi insediamenti periferici.

La mancata gestione dei servizi, in alcuni casi limite, ha determinato l'occupazione abusiva degli edifici destinati ai servizi stessi, come nel caso di Laurentino 38, che ha portato, dopo decenni, alla demolizione di due degli undici ponti divenuti il simbolo del degrado del quartiere.

Uno dei più problematici PdZ, Tor Bella Monaca, è stato oggetto del Programma Urban, attuato tra il 1995 e il 2000. Questa esperienza ha rappresentato “una delle prime occasioni per sperimentare un approccio integrato e partecipato delle politiche urbane” in cui “l'integrazione e l'interrelazione degli interventi urbanistici, edilizi, manutentivi, di animazione economica e sociale, ha creato nuove opportunità di lavoro migliorando le condizioni infrastrutturali del territorio” e in cui “la promozione di forme di partecipazione all'interno del quartiere ha rotto l'isolamento creatosi nel tempo per mancanza di luoghi di aggregazione” (Cremaschi, cit.). Infatti, la ristrutturazione di numerosi spazi pubblici e privati e la riqualificazione ambientale e infrastrutturale, che hanno permesso la riappropriazione di molte aree prima abbandonate, sono state accompagnate dalla costituzione di soggetti preposti alla gestione sociale, dalla creazione di nuove imprese, dalla promozione di attività culturali di livello urbano.

Le esperienze di rigenerazione condotte in questi diversi ambiti, seppure circoscritte, hanno rappresentato un'indispensabile sperimentazione di processi partecipativi e partenariali che hanno legato gli interventi fisici alle azioni sul tessuto socio-economico.

Al fine di non disperdere questa eredità positiva, si ritiene che essa possa trovare continuità e valorizzazione nel processo di attuazione delle componenti del Piano Regolatore Generale (Prg) di Roma<sup>4</sup>, all'interno dunque di un più ampio processo di integrazione con la città e di rivitalizzazione alla scala locale delle periferie pubbliche. Il Prg persegue infatti una strategia finalizzata a “modificare radicalmente le relazioni fra l'area centrale e i tessuti della periferia”, sia attraverso una riorganizzazione policentrica basata su progetti strutturanti di livello urbano (Centralità urbane e metropolitane), sia attraverso una riqualificazione diffusa basata su un “sistema di città contigue” (Città storica, consolidata, da ristrutturare, della trasformazione) e su programmi e progetti strutturanti di livello locale (Centralità locali e Programmi integrati)<sup>5</sup>.

In particolare, le Centralità locali riguardano un insieme selettivo di interventi finalizzati a migliorare l'abitabilità diffusa nei quartieri e a rispondere alla fondamentale istanza di qualità urbana espressa dalle comunità locali insediate. Le Centralità sono state individuate sulla base di una lettura toponomica che ha portato alla perimetrazione di circa 200 microcittà, situazioni urbane<sup>6</sup> in cui gli abitanti si riconoscono, e caratterizzate da forti relazioni sociali e spiccate identità. Le microcittà costituiscono, “dentro la struttura portante del piano, il riferimento per tutte le politiche di riqualificazione, (...) le unità di senso per tutte le valutazioni e le scelte della nuova progettualità”<sup>7</sup>.

Le 59 Centralità locali del Prg sono individuate, trasversalmente, in tutte le città contigue, in corrispondenza dei luoghi più rappresentativi dell'identità locale, in cui localizzare funzioni in grado di rivitalizzare e riqualificare i tessuti circostanti, oltre ai principali servizi necessari per una migliore organizzazione sociale e civile del contesto in cui si collocano<sup>8</sup>. Esse ricomprendono esclusivamente aree e immobili pubblici la cui trasformazione o riqualificazione contribuirà a definirne il ruolo di polarità, mediante un assetto urbanistico definito da un Progetto pubblico unitario d'intervento, con valore di strumento urbanistico esecutivo, ma anche nelle forme del Programma integrato o del Progetto urbano, predisposto dal Municipio interessato, a partire dai contenuti dell'Elaborato I2 “Schemi di riferimento delle Cen-

tralità locali” e da eventuali proposte di soggetti privati, e sottoposto all'approvazione del Consiglio comunale. L'acquisizione delle aree pubbliche avviene mediante l'applicazione di un indice di acquisizione compensativa (Et pari a 0,1 mq/mq), da concentrare sul 20% dell'area, a fronte della cessione al Comune del restante 80%.

In particolare, per quanto attiene le periferie pubbliche, il Prg individua numerose Centralità locali sia in corrispondenza delle borgate ricomprese nei Tessuti della Città storica, sia in corrispondenza dei PdZ *ex lege* 167/62 ricompresi nei Tessuti della Città consolidata, all'interno o all'esterno di Ambiti per Programmi integrati, in molti casi andando a costituirsi quali elementi di integrazione fisica e funzionale tra le due differenti tipologie di tessuto.

Il tema delle Centralità locali come componente strutturale della pianificazione finalizzata alla rigenerazione degli insediamenti periferici, con particolare riferimento alle periferie pubbliche, è oggetto di una riflessione in corso di svolgimento dal Gdl “Operatività del piano” dell'Inu Lazio, anche in vista della Biennale dello spazio pubblico.

Questa riflessione mira a valutare se i metodi e le procedure propri delle Centralità locali possano condurre a sperimentazioni concrete di rigenerazione urbana.

Da una parte, infatti, si ritiene che le Centralità locali possano costituire una risposta efficace ad alcune problematiche fisiche e sociali delle periferie pubbliche, sia storiche che consolidate, soprattutto se attuate mediante una procedura partecipata che coinvolga la comunità insediata sia nella fase di esplicitazione delle istanze e di definizione degli obiettivi, sia nella fase progettuale vera e propria, sia infine anche nella fase gestionale, a esito della realizzazione.

Grazie all'adozione di questi processi decisionali partecipati, finalizzati a riaffermare (o attribuire) l'identità locale a questi insediamenti, i progetti delle Centralità consentirebbero, infatti, di operare una riqualificazione di tipo integrato e polivalente, attraverso la riconfigurazione degli spazi e degli edifici pubblici, la rifunzionalizzazione di quelli in disuso o abusivamente occupati, la realizzazione di nuove attrezzature pubbliche che ospitino funzioni e attività coerenti con le esigenze locali, il potenziamento di infrastrutture per il trasporto pubblico e

per la mobilità privata, anche con interventi di mobilità sostenibile, al fine di migliorare l'accessibilità e “rompere” l'isolamento.

D'altra parte, si ritiene che il mancato avvio delle Centralità locali, sinora riscontrato, meriti un'ulteriore riflessione relativa agli aspetti procedurali, alla fattibilità economica e ai soggetti coinvolti nella definizione e attuazione dei progetti unitari. La possibilità di acquisire le aree private attraverso il meccanismo di acquisizione compensativa, non risulta evidentemente sufficiente, in questa fase di crisi economica, a stimolare i proprietari privati e a supportare l'intervento pubblico nell'attuazione e nella gestione delle trasformazioni auspiccate.

1. Comune di Roma, Prg, Elaborato G8 Carta degli standard urbanistici, Del. CC 18/2008.
2. Per la specifica descrizione delle borgate ufficiali fasciste, si veda Rossi, 2000.
3. Il Primo Peep rappresenta 1/4 delle previsioni di sviluppo residenziale del Prg del 1962.
4. Il Prg del Comune di Roma è stato approvato con Del. CC n. 18/2008.
5. Comune di Roma, Prg, Relazione.
6. L'individuazione delle microcittà trova riscontro in altre sperimentazioni nazionali, ad esempio nelle Situazioni del Psc di Bologna e negli Ambiti del Piano dei Servizi di Reggio Emilia.
7. Comune di Roma, Prg, Relazione.
8. Comune di Roma, Prg, art. 66 “Centralità locali” delle Nta.

## Riferimenti bibliografici

- AAVV (2010), *Per un'integrazione possibile. Processi migratori in sei aree urbane*, Franco Angeli, Milano.
- Cittalia (2010), *Le città ai margini. Povertà estrema e governo delle aree urbane*.
- Cittalia (2013), *Le città Metropolitane*. Rapporto 2013.
- Cremaschi, M. (2009) “Riqualificazione e rigenerazione urbana a Roma.” <http://cremaschi.dipsu.it/politiche-della-casa-e-dellabitare/riqualificazione-e-rigenerazione-urbana-a-roma-2/>
- Farruggia F., Ricotta G. (2010), *Sicurezza urbana e periferie, Quaderno di ricerca del Dipartimento Innovazione e Società dell'Università degli Studi di Roma La Sapienza*, n. 33, Aracne Editrice, Roma.
- Rossi P.O. (2000), “Inserito 1, Gli sventramenti e le borgate ufficiali”, in: Roma. *Guida all'architettura moderna*, 1909-2000, Laterza, Roma-Bari.
- Spada M. (2004), “Riqualificare per contratto. Storia e dinamiche dei Contratti di Quartiere”, *Bioarchitettura*, n. 37, giugno-luglio 2004.

## Torino: dalla rigenerazione urbana al problema della casa.

### Intervista a Giovanni Magnano

Nadia Caruso

Torino, negli ultimi decenni, è stata portatrice di un approccio integrato al territorio e ai problemi urbani, sperimentando e arricchendo il tema della “rigenerazione urbana” con l’attivazione di numerosi programmi complessi. Questi programmi innovativi locali, multidimensionali e integrati (sotto diverse dimensioni, economica, fisica e sociale), puntavano alla riqualificazione fisica del territorio e, in particolare, alle aree urbane di disagio sociale, al fine di costruire con la concertazione forme di partnership e processi partecipativi.

Giovanni Magnano è stato direttore del Progetto Speciale Periferie<sup>1</sup> dal 1998 al 2006 ed è attualmente dirigente dell’Area Edilizia Residenziale Pubblica del Comune di Torino. In questa intervista Magnano affronta il tema del disagio abitativo attuale, i problemi di conflittualità che si generano e propone alcune riflessioni sull’eredità della stagione della rigenerazione urbana e i limiti teorici e pratici che ne emergono.

A Torino il problema casa, considerati gli ultimi dati in possesso del Comune, si è acuito progressivamente e peggiora con il protrarsi della crisi economica e finanziaria attuale. Dal 2010 al 2014 i dati sugli sfratti (secondo il Tribunale di Torino) risultano raddoppiati passando da 2400 a 4529, di cui il 99% avviene per casi di morosità<sup>2</sup>. Meno di 50 sfratti all’anno sono legati a pratiche di finita locazione. Lo stesso aumento dei contratti di affitto (da 22.000 a 44.000 tra il 2010 e il 2013) è strettamente connesso a quello degli sfratti, in quanto è indice di un’alta mobilità residenziale. Il numero di famiglie in affitto (circa 200.000) è stabile, permettendo di evidenziare come circa un quinto cambi casa probabilmente ogni anno, a seguito di processi di sfratto per morosità. Se si rapportano i numeri dei nuovi contratti di locazione con gli sfratti si possono calcolare quindi circa 90 sfratti al mese. Anche le domande di “emergenza abitativa”<sup>3</sup> sono aumentate, passando

da 450-500 nel 2010 a 700-1000 nel 2014; il 99% è legato a casi di morosità e di individui senza reddito. La situazione è confermata dall’aumento delle domande per l’edilizia pubblica che superano le 12.000 tra il 2012 e il 2015; ogni anno vengono recuperati e riassegnati circa 500 alloggi (anche meno nel 2014), chiaramente non sufficienti a colmare la domanda. La situazione è quindi drammatica, la mobilità cittadina è sempre stata alta, ma questi dati mostrano una situazione emergenziale “patologica”, che supera il momentaneo stato di crisi.

Magnano indica come si assista all’assoluta e totale mancanza di risorse per l’incremento del patrimonio pubblico con l’assenza di finanziamenti dallo Stato e dalla Regione Piemonte dal 2010. Le politiche nazionali sull’abitare sociale si sono concentrate sulla dimensione dei costruttori edili dimenticando spesso l’urgenza del bisogno abitativo della popolazione più fragile. La Regione Piemonte (con la Giunta Cota) ha sospeso e cancellato il terzo e ultimo biennio di intervento del “Programma Casa 10.000 alloggi entro il 2012”<sup>4</sup>.

Torino ha cercato di affrontare questa mancanza di risorse seguendo altre strade. Un esempio è l’ultimo bando lanciato per l’acquisto di alloggi da destinare a fini sociali (dicembre 2014). Le ultime risorse finanziarie statali e regionali sono terminate nel 2010, con una coda di realizzazioni fino al 2011 (es. ex-Nebiolo, 160 alloggi, ancora con fondi della L.179/92 Ferrarini-Botta), nel frattempo dal 2004 il Comune di Torino ha cercato di vendere tutto il patrimonio residenziale pubblico che possiede fuori dal suo territorio e per il quale paga IMU, manutenzioni e morosità (L.560/93). I ricavi di questa operazione sono molto modesti e permettono al Comune di comprare un nuovo alloggio solo ogni 4 venduti. Quest’ultimo bando, uscito recentemente, raccoglie tutte le risorse disponibili del Comune per acquistare nuovi alloggi e, nello stesso tempo, intervenire sul problema dell’inventuto a Torino. Con 5 milioni e mezzo di risorse sarà possibile acquistare però non più di 50-60 nuove abitazioni, che non aumenteranno di molto il patrimonio attuale. Per consentire il confronto, l’ammontare dei nuovi alloggi disponibili nell’arco dei primi due bienni del Programma Casa regionale è stato pari a 700-800 tra acquisto e ristrutturazione.

Altri interventi sul settore dell’abitare hanno

visto una differenziazione degli interventi per rispondere a una domanda sempre più diversificata: residenze collettive per l’inclusione sociale, residenze temporanee, coabitazioni solidali<sup>5</sup>, studentati e co-housing di diverso tipo. Il Comune promuove alcune di queste iniziative, altre vengono invece portate avanti da altri soggetti del privato sociale (in primis dalla Compagnia di San Paolo con il suo “Programma Housing”).

La conflittualità è chiaramente molto elevata, la situazione drammatica ha causato numerose minacce e intimidazioni ai danni del personale del Comune. Magnano non registra però episodi simili a quanto avvenuto a Roma e Milano nei masi scorsi (riportati sulle pagine di cronaca per casi di razzismo, occupazioni illecite, ecc.). La situazione di Torino è diversa, secondo lui, perché negli ultimi 25 anni il Comune ha tenuto conto di tanti aspetti della questione casa, portando avanti, con continuità, principi di legalità e efficienza nella spesa. Dal 1993-94 a Torino viene portato avanti il rispetto delle norme nella gestione dell’edilizia pubblica, con forti sanzioni per coloro che violano le regole. Le occupazioni abusive vengono denunciate dagli stessi inquilini e le forze della polizia locale intervengono nell’arco dei primi giorni, evitando di radicalizzare e legittimare l’abuso. La differenza di occupazioni abusive tra Torino e Milano è altissima: 30 all’anno a Torino, 5000 nel capoluogo lombardo. Magnano sottolinea come gli anni di indifferenza verso questo fenomeno peggiorino la situazione. La “certezza del diritto” viene perseguita a Torino per garantire l’oggettività delle scelte, che vengono accettate dai cittadini mostrando l’applicazione chiara della regola. Ogni illecito di cui si ha notizia certa viene inviato dall’amministrazione alla Guardia di Finanza<sup>6</sup>.

Inoltre, gli stessi interventi sperimentali di abitazioni sociali con tipologia diversa possono essere considerati come una sorta di “ammortizzatori”: consentono di rispondere a bisogni differenziati in un arco di tempo contenuto (non a caso viene utilizzata la definizione di residenza temporanea). All’interno delle diverse residenze il Comune ha a disposizione alcuni alloggi/camere che utilizza per l’emergenza abitativa (per un totale di circa 120 alloggi). Questa “riserva” viene utilizzata per l’accoglienza immediata delle situazioni più urgenti; il Comune gestisce

l'accesso a questi alloggi, avendo cura di seguire le famiglie, dopo un primo periodo in queste strutture, verso percorsi abitativi stabili. Proprio per questo motivo Torino non ha più utilizzato dal 2011 le convenzioni con gli alberghi per la sistemazione temporanea delle famiglie sfrattate. Il buon esito di questi interventi fa sì che Torino sia riconosciuta da numerosi soggetti fragili come contesto positivo e la domanda aumenti anche grazie a questa sorta di "pubblicità".

L'assenza di risorse economiche, però, fa sì che l'edilizia sociale temporanea sia l'unica risposta che il settore pubblico riesce a promuovere, coinvolgendo il privato sociale. Il sistema dei fondi immobiliari, largamente sostenuto dallo Stato, non possiede quella che Magnano definisce la "cultura dell'abitare sociale", la capacità di fare rete, di collaborare intersettorialmente e di affrontare le diverse tipologie di bisogno abitativo. A differenza di altre realtà urbane come Roma e Milano, a Torino sono i soggetti stessi del privato sociale che chiedono collaborazioni al Comune per sperimentare nuove formule abitative (ad esempio alcuni recenti progetti attivati con Caritas e altre associazioni religiose). Esistono, inoltre, associazioni di stranieri che collaborano con il Comune nell'aiuto alla ricerca di abitazione, l'unico requisito da parte della Città è di costituire associazioni aperte a tutta la cittadinanza senza particolari connotazioni etniche.

A Torino l'idea di accompagnamento sociale è quindi maturata nel tessuto sociale cittadino, figlia dei programmi complessi, dei Programmi di recupero urbano (Pru). Insieme alla partecipazione, la solidarietà sociale costituisce una diversa tipologia di cura della marginalità. Questi concetti sono entrati a pieno diritto nei modi di agire degli attori pubblici e privati.

È possibile, a questo punto, comprendere la relazione tra le politiche abitative attuate negli ultimi anni nel contesto torinese e la fase di rigenerazione urbana precedente. Il Progetto Speciale Periferie costituiva una "fortunata combinazione" tra la volontà politica forte e motivata (Giunta Castellani) e una buona capacità finanziaria, che permetteva di persuadere anche coloro che non erano favorevoli all'approccio integrato. Il limite di questa stagione positiva, che ha permesso di raggiungere molti traguardi, è stato, secondo Magnano, di aver immaginato di

poter trasportare questo modello di azione dalla fase sperimentale a quella di pratica ordinaria. La disseminazione è avvenuta in tutti i settori dell'amministrazione comunale, spesso i progetti attuali sono ancora figli di quella stagione e anche coloro che avevano collaborato solo marginalmente alla realizzazione di programmi complessi (ad esempio alcuni soggetti privati), hanno compreso oggi la differenza che li contraddistingueva. Il "partito dei promotori" è però, nel frattempo, finito in minoranza e ci si deve confrontare con l'attuale situazione di ristrettezza finanziaria. Anche esperienze che potevano essere mantenute, grazie al loro costo contenuto, sono state tagliate e vi è stata una forte dispersione di conoscenze ed esperienze. I progetti che più somigliano ai programmi complessi sono proprio quelli legati all'abitare sociale. Allo stesso tempo, il passaggio e il permanere di questa "cultura" nella struttura comunale non è scontato: negli ultimi 5 anni ci sono stati solo 2 nuovi assunti nel settore comunale di Giovanni Magnano e l'organico del Comune di Torino dovrebbe ulteriormente ridursi, nelle previsioni, da 12.000 a 8.000 persone, generando un'ulteriore perdita di competenze e patrimonio di esperienze.

1. Dal 1997 questo progetto è stato inserito tra i settori dell'amministrazione comunale portando avanti la rigenerazione urbana dei quartieri periferici seguendo un approccio integrato (fisico, sociale ed economico), (Artesio 2002).
2. Questi dati degli sfratti corrispondono alle pratiche registrate al registro UNEP, sono quindi relative a coloro che intendono eseguirlo. Le reali esecuzioni sono poi molte meno.
3. Le situazioni di "emergenza abitativa" sono state individuate dal legislatore regionale con il Regolamento n. 12/R (Decreto del Presidente della Giunta Regionale 4 ottobre 2011 n. 12/R. "Regolamento delle procedure di assegnazione degli alloggi di edilizia sociale, in attuazione dell'articolo 2, comma 5, della legge regionale 17 febbraio 2010, n. 3, Norme in materia di edilizia sociale").
4. La sospensione della programmazione è avvenuta nel 2011, la revoca definitiva nel 2013, in quanto la prevista copertura degli oneri derivanti dalla programmazione dei finanziamenti non ha trovato capienza nelle leggi finanziarie regionali del 2011 e 2012.
5. Questo progetto prevede la promozione di coabitazioni nell'edilizia residenziale sociale: alcuni alloggi pubblici vengono assegnati a canone ridotto (90% di sconto) a giovani interessati a svolgere alcune ore di lavoro volontario per la comunità locale. Per favorire l'integrazione e la coesione sociale il Comune destina alcuni alloggi in diversi quartieri ERP.
6. Nel 2013 sono state occupate da famiglie di rifugiati alcune palazzine costruite nell'ambito del programma olimpico Torino 2006. Inizialmente di proprietà comunale, sono state cedute per la commercializzazione e la vendita a un fondo immobiliare (PRELIOS), partecipato dal Comune con quote di minoranza. Non sono quindi considerati alloggi sociali, ma patrimonio immobiliare inventurato.

## Riferimenti bibliografici

- Artesio E. (2002), "Strumenti di intervento e pratiche di rigenerazione urbana: il progetto speciale periferie di Torino.", in: Governi F., Saccomani S., *Periferie fra riqualificazione e sviluppo locale*, Firenze, Alinea, pp.49-53.

## Rassegna urbanistica

Ottavia Aristone, Alessia di Loreto

### L'attività mineraria in Italia: un'industria chiusa, una questione aperta

*Attività mineraria, ecomusei.*

*Urbanistica e arte urbana, Eataly, città in abbandono: la Rassegna urbanistica indaga temi di frontiera.*

#### Il contesto tematico

Per secoli in diverse regioni europee l'estrazione di minerali, combustibili e metalli ha contribuito allo sviluppo di sistemi economici, influenzato grandi flussi migratori, costruito paesaggi inediti, reti sociali e capacità lavorative per l'intera filiera e le attività industriali collegate. Trasformazioni di contesti territoriali e di economie che hanno interessato i grandi bacini minerari carboniferi dell'Europa nord-occidentale, così come i giacimenti di media e piccola dimensione del resto del continente.

A partire dalla seconda metà del ventesimo secolo la chiusura e l'abbandono delle attività estrattive hanno lasciato eredità comuni in contesti territoriali molto differenti per economie, caratteri geomorfologici e culture: apparati industriali obsoleti, degrado ambientale, alti tassi di disoccupazione, invecchiamento della popolazione insieme ad un futuro problematico e alla difficoltà a prefigurare nuovi scenari.

La questione della post-dismissione ha acquisito rilevanza nel dibattito europeo sulla scorta delle esperienze di rigenerazione territoriale e delle proposte di *governance* avanzate per i grandi bacini minerari: i carboniferi della Ruhr in Germania e della Vallonia in Belgio, i metalliferi in Cornovaglia e West Devon nel Regno Unito.

I siti dei piccoli e medi bacini minerari sono investiti da problemi analoghi; tuttavia la profondità della crisi che li investe sembra essere inversamente proporzionale alla estensione del territorio interessato: localizzati in aree montane, marginali o di confine e

lontane dalle principali vie di comunicazione, spesso associano il loro declino a quello di aree contermini, già soggette a processi di abbandono. Se nella geografia delle aree interne, costituiscono un ulteriore tassello del mosaico in continuità problematica e sicuramente un aggravio in termini di investimenti per la messa in sicurezza del territorio e di interventi mirati al recupero ambientale (suolo, acque...), la loro storia e i segni materiali e immateriali possono essere un fertile abbrivio intorno al quale costruire una immagine al futuro.

In numerose regioni europee i bacini minerari sono considerati un bene pubblico ed una esternalità culturale ed economica e stanno diventando i luoghi nei quali ricercare specificità ambientali e culturali attraverso le quali individuare, valorizzare e sostenere la potenzialità locali.

Il progetto ReSource<sup>1</sup> compone intorno a 50 casi studio<sup>2</sup> i principali criteri e occasioni di sviluppo locale: potenzialità naturali, potenzialità culturali e approccio integrato. Lo studio per la prima volta accosta la condizione di sito minerario dismesso alla nozione di potenzialità e non a quella esclusiva di patrimonio. Naturalmente non si escludono gli aspetti relativi alla salvaguardia e conservazione dell'*heritage*, quali la valorizzazione a fini turistici o l'utilizzo delle strutture dismesse, ma alla nozione di *potential* sono associate azioni innovative e di modernizzazione che possano offrire opportunità di crescita anche alle generazioni che non hanno vissuto la fase di attività. La maggior parte degli interventi realizzati nelle esperienze

### Ecomuseo delle miniere della val Germanasca-Scoprìminiera-



**Generalità**

- Bacino minerario della Val Germanasca
- Minerali: Talco, grafite, carbone, rame ed argento coltivati in galleria
- Periodo di coltivazione: 1950-1980; parte della concessione mineraria del talco è ancora attiva.

**Modalità**

- Ecomuseo promosso dalle comunità montane Valli Chisone e Germanasca e gestito dalla Tuno Srl
- Finanziamenti: **INTERREG, UE**
- Tempi di realizzazione 1994-1998
- Partnership: Comune di Argentièr-la-Bessée (FR)
- Consulenze: programma di scambio di esperienze finanziato da **CEDRE (EU), comitato tecnico scientifico** (università, professionisti esperti, distretto minerario di Torino)
- Attivato mediante: **concessione mineraria** rilasciata dalla Comunità Montana; L.R. 31/95 "Istituzione ecomusei"; DCR 28/2003 "Istituzione Ecomuseo delle miniere della Val Germanasca"

**Progetti**

- Bonifica e recupero ambientale dei siti minerari abbandonati;
- Allestimenti e percorsi in galleria con fini didattici e di divulgazione culturale;
- Sensibilizzazione e coinvolgimento della popolazione tramite testimonianze che richiamano le tradizioni del passato;
- Opportunità di sviluppo economico locale tramite attività di ricezione e servizi turistici.

### Villaggio minerario di Formignano



**Generalità**

- Bacino minerario romagnolo, miniere di zolfo del Cesenate (estensione 90 ha)
- Minerali: zolfo coltivato in galleria
- Attività estrattiva presente sin dall'antichità; coltivazione industriale nel periodo 1860-1964

**Modalità**

- Intervento promosso dal comune di Cesena e gestito dalla **Società Ricerca e Studio della Romagna Mineraria**
- Finanziamenti: Cassa di Risparmio della provincia di Forlì-Cesena, 5x1000 alla **Società Ricerca e Studio della Romagna Mineraria**
- Tempi di realizzazione: 1993- in fase di attuazione
- Consulenze: **progetto MINEU 2000** dell'Unione Europea

**Progetti**

- Recupero e riuso del villaggio minerario di Formignano per l'allestimento del museo dell'estrazione dello zolfo;
- Riabilitazione delle tradizioni folkloristiche legate alla vita dei minatori (sagra del minatore, festa di Santa Barbara)

### Parco Archeominerario di San Silvestro-Parchi della Val di Cornia-



**Generalità**

- Bacino minerario della Val di Cornia (estensione 450 ha)
- Minerali: calcopirite, blenda, galena, argentifera, ossidi, idrossidi e carbonati di rame, ferro coltivati in galleria
- Attività estrattiva presente dal periodo etrusco fino alla prima metà del XX sec

**Modalità**

- Intervento promosso dal comune di Campiglia Marittima e gestito da **Parchi Val di Cornia S.p.A.**
- Finanziamenti: **RESIDER I e II, Patto territoriale Val di Cornia, DocUP Regione Toscana 2000-06, PISL**
- Tempi di realizzazione: anni '70-1996 (inaugurazione)-2006 (apertura museo e gallerie)
- Consulenze: ricerca scientifica dell'Università di Siena (elaborazione Masterplan), università europee e amm. comunali;
- Attivazione tramite: **PRG comuni (anni 70), L.R. 49/1995 "ANPIL" aree naturali protette d'interesse locale**

**Progetti**

- Interventi di consolidamento e recupero degli ex stabilimenti di lavorazione, delle strutture energetiche, delle gallerie e della ferrovia a scartamento ridotto al fine di una musealizzazione;
- Attività didattiche per la conoscenza del territorio e per la promozione di un turismo culturale e ambientale

### Ecomuseo delle ferrerie e fonderie della Calabria



**Generalità**

- Ferrerie della Valle dello Stilaro
- Minerali: molibdeno, calcopirite e argento coltivati in galleria
- Coltivazione dei giacimenti dal 1700 circa al 1861

**Modalità**

- Intervento promosso dal comune di Bivongi (Reggio Calabria) e dall'ACAI e gestito dalla direzione generale per i beni culturali e paesaggistici della Calabria
- Finanziamenti: **POR Calabria FESR 2007-2013 Linea d'intervento 5.2.1.1. DGR 110 del 28/03/2011**
- Tempi di realizzazione: 1982- in fase di realizzazione

**Progetti**

- Messa in sicurezza di gallerie e realizzazione del Museo di A.I. e cultura mineraria;
- Restauro e rimessa in funzione di un ex mulino a scopo didattico;
- Valorizzazione della centrale idroelettrica "Avvenire" realizzando un centro di documentazione sull'energia idroelettrica; progetti per la riattivazione delle centrali idroelettriche lungo il fiume per la produzione energetica.

Nella immagine sono riportati quattro casi studio, selezionati sulla base della molteplicità dei modi di intervento attivati dalle istituzioni locali e dalle regioni.

più avanzate puntano alla conservazione della memoria storica dell'attività mineraria che ha concorso a definire professionalità, culture e tradizioni di intere popolazioni. Tuttavia all'obiettivo del "ricordo", dunque della musealizzazione di ciò che è stato, deve accostarsi la possibilità di individuare nuovi scenari per le società locali: il paesaggio minerario deve evolversi ed essere parte della società e della cultura odierne.

### La specificità nazionale

In Italia, dei circa tremila siti produttivi esistenti tra il 1870 e il 2006 (di cui 684 a cielo aperto, 2.198 in sotterraneo e 109 a coltivazione mista), le concessioni minerarie all'oggi sono 300 di cui 194 attive<sup>3</sup>. Le maggiori concentrazioni sono in Sicilia, Sardegna, Toscana, Piemonte e Lombardia, pure, nel complesso, essi compongono una presenza diffusa nel territorio nazionale.

La mancanza di un quadro di riferimento normativo nazionale fa sì che gli interventi relativi alla messa in sicurezza possano riferirsi solo a norme regionali che non assicurano, però, i fondi necessari per il recupero. Inoltre la legge fondamentale che regola il settore (Rd 1443/1927 "Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere nel regno") opera la distinzione tra miniere e cave in relazione alla natura merceologica del minerale estratto, indipendentemente che la coltivazione avvenga in galleria o a cielo aperto. Le difficoltà in ordine alla gestione della fase di riconversione, sono anche in relazione al regime proprietario in quanto le miniere sono patrimonio indisponibile della Stato coltivate in concessione, mentre le cave appartengono al proprietario del suolo e sono soggette ad autorizzazione.

Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio

inserisce i "siti minerari di interesse storico ed etnoantropologico" fra i beni culturali, subordinandone tuttavia il riconoscimento alla dichiarazione di interesse culturale in caso queste non siano di proprietà pubblica o di privati senza fini di lucro; vale a dire che se la proprietà è in capo ad associazioni e privati con fini di lucro, occorre accertare preventivamente la sussistenza dell'interesse culturale.

La problematicità del quadro normativo nazionale, la scarsa numerosità delle Regioni che si sono attivate in tale direzione<sup>4</sup>, insieme alle difficoltà a produrre iniziative integrate di sostegno a queste aree interne, fanno sì che i progetti avviati siano scarsamente numerosi. Tuttavia le esperienze italiane realizzate o in corso corrispondono a questa problematicità con la molteplicità: in relazione agli obiettivi, alle strategie progettuali, alla *governance*, alle modalità di finanziamento.

Nel lavoro di ricerca in corso, a partire dal censimento dei siti dismessi fornito dall'ISPRA, sono stati esaminati circa 20 casi. Di questi se ne propongono in particolare 4 al fine di evidenziare percorsi di approfondimento.

L'Ecomuseo delle miniere della val Germanasca-Scopriminiera, promosso dalla Comunità montana, è finanziato con un programma Interreg (partnership comune di Argentière-la-Bessée-Francia) e attivato mediante concessione mineraria rilasciata alla Società incaricata della gestione; tra gli obiettivi specifici sono indicate alcune opportunità di sviluppo locale.

Per il Villaggio minerario di Formignano, promosso dal comune di Cesena, la gestione è stata assegnata alla Società ricerca e studio della Romagna mineraria che partecipa al finanziamento, con la locale Cassa di Risparmio, con i fondi acquisiti con il 5x1000.

Il Parco Archeominerario di san Silvestro – Parchi della val di Cornia è gestito dalla società Parchi val di Cornia e finanziato con fondi Resider I e II, Patto territoriale val di Cornia, DocUp regione Toscana 2000-2006, Progetto integrato di sviluppo locale; gli interventi sono stati realizzati in attuazione del Prg del comune di Campiglia Marittima (Aree naturali protette di interesse locale - Lr 49/1995).

Per l'Ecomuseo delle fonderie e fonderie della Calabria, promosso dal comune di Bivongi, la gestione è affidata alla Direzione generale per i beni culturali e paesaggistici della Calabria; previsto nel Por Calabria, è finanziato con fondi Fesr 2007-2013; il progetto prevede la riattivazione della centrale idroelettrica lungo il fiume Stilaro.

La pluralità delle strategie, mostra, in prima approssimazione, uno stretto legame tra gli obiettivi proposti e le modalità utilizzate: se in Toscana si opera nell'ambito della pianificazione ordinaria, negli altri casi la scelta in merito alle opere e agli interventi sembra essere connessa alle opportunità offerte dagli specifici strumenti ai quali si fa ricorso.

### **Potenzialità del bacino minerario della Majella tra il parco nazionale e la valle del Pescara.**

Il bacino minerario di bitume e roccia asfaltica della Majella, attivo già in epoca romana, comprende sette comuni della provincia di Pescara.

L'attività mineraria ha innestato, in partico-

lare dopo l'Unità nazionale, un processo di trasformazione del territorio modificandone la rete insediativa ed i modelli economici e sociali. L'industria mineraria e l'asfaltificio hanno favorito una trasformazione economica radicale per un'area a tradizione agricola e pastorale; ha comportato trasformazioni relative: all'ambiente; all'assetto insediativo - trasformando Scafa da piccolo nucleo a vero e proprio centro abitato; all'economia e alla trasformazione dei centri urbani, influenzandone i flussi migratori, nonché la localizzazione di servizi territoriali.

L'attività estrattiva è una delle tre presenze industriali storiche lungo la valle del Pescara – insieme ai poli chimici di Bussi e Piano d'Orta – ma è l'unico nel quale si stabilisce un legame diretto tra luogo di acquisizione delle materie prime e luogo di trasformazione, vincolo che costituisce un insieme raro nel quale le attività economiche sono profondamente territorializzate nell'intero ciclo, compreso le maestranze impiegate nelle tre fasi fondamentali: nelle miniere, nella produzione di mattonelle di asfalto e nella loro posa in opera.

Dismessi gli stabilimenti ed abbandonati i luoghi d'estrazione, il paesaggio attuale è il risultato della stratificazione di reti insediative, produttive, ambientali e sociali esposti a degrado e ad abbandono. Una strategia per l'ex bacino minerario della Majella deve coinvolgere l'assetto complessivo del territorio, le attività economiche e le reti sociali al fine di favorire nuove politiche di gestione, salvaguardia e crescita del territorio, in predicato, snodo, non solo geografico, tra il Parco nazionale e la valle del Pescara.

1. Il progetto (2009-2012) è stato promosso da sette regioni del centro Europa appartenenti ad Austria, Germania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovenia e Ungheria che condividono il tema della post dismissione mineraria, con una spesa di circa tre milioni di euro, nell'ambito del Central Europe Programme e cofinanziato da ERDF (European Regional Development Fund) (P. Wirth, B. Cernic Mali, W. Fischer, *Post-Mining Regions in Central Europe. Problems, Potentials, Possibilities*, Oekom, München, 2012).
2. 6 in Austria, 7 nella Repubblica Ceca, 23 in Germania, 5 in Ungheria, 3 in Polonia e 6 in Slovenia.
3. ISPRA, *Recupero e valorizzazione delle miniere dismesse: lo stato dell'arte in Italia*, Atti della Sessione V3, Geitalia 2009 - VII Forum Italiano di Scienze della Terra, Rimini 9-11 settembre 2009.
4. La Valle d'Aosta ha emanato una legge ad hoc (Lr 12/2008 "Disposizioni per la valorizzazione dei siti minerari dismessi"); l'Umbria (Lr 5/2013) e la Puglia (2015) ricomprendono i siti minerari dismessi nelle norme sulla "valorizzazione del patrimonio di archeologia industriale"; la Toscana ai sensi della Lr n.49/95 che dispone l'istituzione delle Aree naturali protette d'interesse locale.

Ennio Nonni

## Museo all'aperto della città di Faenza. Quando l'urbanistica incrocia l'arte urbana

Ad una sommaria analisi le discipline dell'urbanistica e quelle dell'arte potrebbero apparire, ancora oggi, distanti o meglio non essere in grado di stimolarsi reciprocamente. Non era così in passato, quando lo stesso disegno urbano rispondeva a precisi criteri artistici e di equilibrio delle forme tanto che non esistevano confini fra artisti, architetti e urbanisti; il tutto era fuso in un'espressività compiuta, tale da qualificarsi come specifica bellezza urbana.

Questa era la vera entusiasmante "urbanistica" che generava luoghi identitari.

Oggi purtroppo non è più così, assorbiti come siamo ancora nella finzione di programmare grandi scelte territoriali, o di definire regole funzionali come esercizio necessario della disciplina senza simularne il risultato estetico.

Pur non tralasciando aspetti di programmazione, comunque necessari, è quanto mai essenziale riscoprire un'urbanistica delle opportunità, piccole o grandi che siano, al fine di stimolare iniziative che incidano immediatamente sulla percezione e sulla estetica della città.

La complessità urbana non trova più coerenza (consenso) all'interno del piano tradizionale in quanto la situazione attuale esige concretezza, manutenzioni, celerità, partecipazione, piccoli progetti innovativi in grado di stimolare il cambiamento; in pratica un'urbanistica sobria nelle regole e nell'enunciazioni, ma fortemente radicata al suolo e propensa alle soluzioni puntuali e mutevoli.

Nell'approvazione del Piano Strutturale della Romagna Faentina (2010) è stato introdotto, quasi come sfida, un innovativo progetto strategico per restituire identità a molti luoghi periferici. Il progetto enunciato con il titolo: "Percorso di arte urbana contemporanea nella cintura periferica di Faenza" dove-

va costituire la cornice per attivare strategie a vari livelli (e quindi non solo urbanistiche) per innescare l'arte urbana, quale fattore identitario di rilevante interesse pubblico. Questo progetto era una fra le tante risposte concrete su come mettere in moto energie per rigenerare spazi urbani.

Il programma contempla soluzioni per promuovere l'arte contemporanea che possono spaziare dalla attrazione dei creativi, piccole agevolazioni fiscali, incentivi urbanistici, lavori pubblici e assegnazioni di aree con prestazioni artistiche, ecc.

L'obiettivo urbanistico è, fin dall'origine, quello di incidere sulle periferie esistenti, già costruite con tanto di case e urbanizzazioni, utilizzando l'arte urbana quale elemento privilegiato (anche se non risolutivo) di qualità, all'interno però di un coerente progetto localizzativo.

Solo in questo modo si supera il concetto di collezione museale o di mostra temporanea, relegata in spazi dedicati, e si trasforma la città facendola diventare un contenitore ideale alla vista di tutti.

La bellezza artistica della città, resta la sola alternativa alla fruizione dell'arte nel tempo libero (musei) o in percorsi dedicati; quando l'esperienza della bellezza, da occasionale diventa quotidiana, non si sente più la necessità di rifugiarsi in luoghi specialistici.

E' un po' la sensazione che si avverte quando si visita un centro storico particolarmente ricco di emergenze architettoniche, scultoree e pittoriche.

Proviamo ad immaginare, ad esempio, come può essere possibile dare una speranza estetica (e di riqualificazione), per chi abita nelle periferie e nei palazzoni delle città.

È certo che i risultati duraturi passano attraverso i piccoli servizi pubblici (e non solo i parchi), i negozi specializzati, le agevolazioni economiche per le attività creative, la densificazione mirata a garantire il mix di attività e la prossimità edilizia; ma in attesa di tempi più lunghi e anche di costi maggiori, attraverso la partecipazione e il coinvolgimento di gruppi di abitanti, si può lavorare (in grande economia), sull'immagine, da cambiare e da dirigere verso un'identificazione qualitativa.



Il tema del rapporto fra arte e architettura.  
"Goccia" in ferro smaltato di Alessandra Bonoli - 2013



Il tema di creare nuove porte di accesso alla città  
 "Anfore" in ceramica di Franz Stahler – 2012

I muri dei condomini che diventano tele, non solo per la Street Art, ma anche per raccogliere liberamente suggestioni locali (o condominiali), possono cambiare radicalmente la percezione di uno spazio e diventare, nei casi più significativi e competitivi, vere e proprie espressioni artistiche da museo all'aperto, e quindi da visitare e da scoprire; la Stencil Art può essere una tecnica economica e veloce per incidere le grandi e anonime superfici, che si impongono in tutto il loro grigiore (progettato).

Rivendicare oggi più che mai il ruolo della bellezza nelle città, elevandola a strumento di valutazione, codificabile nell'etica, nella contemporaneità, nel rispetto della storia, nel linguaggio innovativo, nello stupore che genera, è un'esigenza primaria insopprimibile.

La città di Faenza ha imboccato questa concreta e stimolante strategia finalizzata a creare punti identitari quali riferimenti urbani riconoscibili in specie periferici.

La decisione (urbanistica) di creare un museo all'aperto è stata una logica conseguenza, al fine anche di poter vedere concretamente realizzate alcune azioni di identificazione collettiva, testandone conseguentemente i risultati.

Occorre considerare che, più o meno tutte le città, negli ultimi anni, hanno messo a disposizione spazi pubblici per accogliere opere permanenti di artisti (o presunti tali), spesso volte scelti a caso, senza una precisa idea identitaria dei luoghi e magari proprio su stimolo degli stessi per una temporanea logica autocelebrativa.

I rischi culturali, circa le collezioni di opere all'aperto, sono enormi poiché, senza uno stabile progetto di museo che traguardi senza sconti un futuro lontano, le Amministrazioni Comunali possono cedere alla tentazione di accettare in regalo un lavoro, risolvere in buona fede la manutenzione di una rotatoria, favorire associazioni per pubblicità nascoste nelle pieghe dell'"opera" o anche solo riempire un vuoto con un po' di arredi "d'autore".

Non è così per Faenza, da sempre avanguardia culturale della Romagna che fin dai primi anni del '900, centellinando le scelte in modo rigoroso, ha cercato di associare all'opera quel valore aggiuntivo per elevare uno spazio, o anche un non luogo periferico, in un punto identitario di riferimento della città. Il percorso di arte urbana contemporanea nella cintura periferica di Faenza, individua-

to fra le eccellenze della città nel piano urbanistico approvato dal Consiglio Comunale nel 2010, acquisisce la forma strutturata del "museo all'aperto" a futura garanzia del suo straordinario valore culturale. Il percorso di opere d'arte (contemporanea) esposte a Faenza a partire dal primo '900 rappresenta nel complesso un'importante parte della storia della città per il valore assolutamente qualitativo e di testimonianza circa il susseguirsi della vita culturale e amministrativa, soprattutto fra il secondo dopoguerra e i giorni nostri. E' un percorso di cui va garantita anche in futuro una continuità all'insegna dell'assoluta qualità e innovazione stante la grande responsabilità di esporre opere permanenti nella città.

La ceramica recita il ruolo di protagonista della scena, anche se le molte opere di grande pregio realizzate con altre tecniche ci raccontano come la città, pur nella propria identità dominante, abbia saputo aprirsi all'arte in modo per nulla provinciale, avendo la capacità di attrarre e accettare esperienze legate ad altri materiali, a testimonianza della dimensione culturale storicamente riconosciuta a Faenza.

Il museo all'aperto, istituito con delibera del



Il tema di dare identità alle infrastrutture urbane  
"Gaia e la balena" di Stefano Bombardieri - 2003

Consiglio Comunale di Faenza il 30 giugno 2014 unitamente alla Direzione e al Comitato Scientifico e inserito nel sistema museale della Provincia di Ravenna (in costante evoluzione) e si presenta già ora con oltre 70 opere che documentano cronologicamente l'evoluzione dei vari stili e l'intreccio fra artisti faentini, nazionali ed europei. Interessante poter vedere in un percorso organico le installazioni celebrative di grandi personaggi, monumenti alla Resistenza, per passare all'informale, alla pop-art fino all'arte povera e minimale.

L'obiettivo è fare sì che Faenza sia sempre più attrattiva e culturalmente riconoscibile alla scala nazionale, offrendo anche un esempio di come attraverso le installazioni artistiche si possa elevare la qualità e riconoscibilità dei luoghi urbani periferici.

In questo modo si supera il concetto di museo relegato in spazi confinati, e si individua nella città il contenitore ideale percepito senza diaframmi: di conseguenza si liberano energie innovative, di speranza e vitalità anche per le anonime periferie di molte città italiane. L'obiettivo è di generare quella curiosità che si avverte quando si visitano ambienti urbani complessi e sedimentati.

Questo il vero motivo alla base della costruzione del Museo all'aperto che spazia da artisti del calibro di Rambelli, Matteucci, Biancini, Spagnolo, Nagasawa, Sottsazz, Zauli, Sartelli, Stahler, Bombardini, solo per citarne alcuni.

L'ultima direzione di lavoro è quella di "far parlare" i muri delle periferie con particolare riguardo ai numerosi edifici pubblici residenziali sui quali sperimentare in modo diffuso la Street Art che abbia quale tema conduttore quello di fare emergere delle identità ora non visibili.



Il tema della street art per riqualificare spazi urbani  
"Musa" di Alessandro Battisti "Etnik" - 2011



Il tema di dare dignità a qualunque oggetto  
"Faccione" di Aldo Rontini - 2009

## Francesco Gastaldi, Federico Scala

# *Eataly*: implicazioni territoriali e strategie localizzative

*Eataly* nasce a Torino a inizio 2007 grazie a un'idea dell'imprenditore Oscar Farinetti. Fin dagli esordi si propone come nuovo marchio dell'eccellenza enogastronomica italiana con l'obiettivo di promuovere i prodotti tipici della tradizione italiana incentivando le piccole imprese che producono alimenti locali. Può essere interessante chiedersi quali siano gli effetti territoriali messi in moto dal boom delle imprese fornitrici o dalle scelte localizzative delle sedi degli store e, più in generale, si tenterà qualche riflessione sull'idea di territorio sottesa alla filosofia di *Eataly*.

L'apertura dello store di Torino segna il punto di partenza dell'avventura imprenditoriale di *Eataly*, ma rappresenta anche il punto di arrivo di un lungo lavoro di preparazione iniziato anni prima. In un periodo molto breve, *Eataly* è diventato un centro enogastronomico che ambisce ad avere rilevanza mondiale e in cui i prodotti di alta qualità e della tradizione agroalimentare italiana non solo si comprano, ma si consumano e si studiano. Basandosi su parole chiave quali sostenibilità, responsabilità, qualità e condivisione, mira a costruire un sistema di distribuzione alimentare e di commercializzazione dei prodotti artigianali che favorisca un rapporto diretto tra produttore e distributore finale, affinché il consumatore sia più consapevole e scelga prodotti di prima qualità dedicando particolare attenzione alla provenienza e alla lavorazione delle materie prime.

Da un lato, *Eataly* è certamente una catena di grande distribuzione, come rivelano i numeri dei bilanci dei punti vendita; d'altro canto la sua filosofia si basa su scelte che lo distinguono nettamente dalla grande distribuzione classica: tende a vendere soltanto prodotti rispettosi di alcuni principi (in linea di massima quelli di *Slow Food*), e a minimizzare i costi di trasporto; non distribuire le grandi marche globali o nazionali, ma favo-

rire le piccole produzioni locali. Inoltre, la prima originalità di *Eataly* rispetto ai grandi department store internazionali, ma anche rispetto ai comuni supermercati, è dunque quella di offrire una griglia molto profonda sulle categorie alimentari, ma molto ristretta sulle altre categorie (Venturini 2011, pag. 153).

*Slow Food* Italia, associazione no-profit riconosciuta a livello internazionale che ha tra i propri fini la difesa della biodiversità alimentare e l'educazione al gusto, ha accettato il ruolo di consulente strategico di *Eataly*. *Slow Food* controlla e verifica che la qualità dei prodotti proposti sia sempre all'altezza delle promesse e che i produttori, entrati a far parte del novero di *Eataly*, non compromettano la qualità della loro produzione per soddisfare una domanda crescente dei loro prodotti. La missione di *Eataly* (distribuire l'eccellenza enogastronomica su grande scala) è esplicitamente ispirata alla filosofia di *Slow Food* e alla campagna di Carlo Petrini per far uscire le produzioni tradizionali dalla nicchia in cui sono state relegate dalla distribuzione moderna.

*Eataly* si rivolge a un pubblico di consumatori molto ampio, senza distinzioni sociali o di conoscenza enogastronomica. L'idea è quella di proporre un modello di mercato che combina le caratteristiche vincenti della grande distribuzione (ampiezza di assortimento e completezza) con la caratteristica della distribuzione specializzata (qualità del prodotto). Per raggiungere tal fine, tutte le categorie di prodotto debbono essere presenti con un assortimento vario e avere almeno un prodotto di prezzo simile a quello della grande distribuzione. *Eataly* si rivolge principalmente a forniture artigianali o semi-industriali; non sfrutta i piccoli produttori, anzi, ne è in parte dipendente, in quanto i loro prodotti sono assai rari e sono difficilmente so-

stituibili con dei surrogati. Infatti, *Eataly*, per assicurarsi prodotti d'eccellenza, si propone ai suoi fornitori con un contratto di "fedeltà e giustizia", all'interno del quale l'azienda si impegna a continuare a comprare da un produttore per almeno tre anni e in cambio il produttore si impegna a non aumentare in maniera smisurata i prezzi. Insomma *Eataly*, a differenza delle grandi catene alimentari, tende a incentivare le piccole medie imprese, con effetti positivi per le economie locali di alcune regioni italiane (circa il 50% dei prodotti di pregio arriva da Piemonte, Liguria ed Emilia Romagna). Farinetti ha deciso di acquisire il controllo di alcune filiere produttive particolarmente cruciali (acqua, pane, pasta, vino, salumi); per coprire tutti questi settori ha fatto una campagna di acquisizioni che ha portato *Eataly* s.r.l. a controllare una decina di imprese produttive prima ancora di aver aperto il primo dei suoi supermercati (Venturini 2011, pag. 83). Il concetto di "produzioni locali" è interpretato da *Eataly* in modo abbastanza flessibile, infatti, sebbene la griglia dei prodotti di *Eataly* sia composta principalmente da merci/articoli provenienti da alcune regioni italiane, in essa figurano molti prodotti che provengono da altre regioni (rispetto a quella in cui è situato il punto vendita) o dall'estero. La giustificazione per queste inclusioni è che, essendo un'impresa specializzata nella distribuzione dell'eccellenza alimentare, *Eataly* non può non offrire ai suoi consumatori anche una piccola selezione dell'eccellenza gastronomica nazionale e internazionale.

*Eataly* comunque è un grande volano per la filiera dell'agroalimentare di alcune regioni. Farinetti lo aveva detto inaugurando la sede di New York "sono qui per portare i prodotti del Piemonte nel mondo" (riportato in Trabucco 2014). *Eataly* è un'opportunità che ha cambiato la vita delle aziende e ha permesso loro di globalizzarsi. Essere sui suoi scaffali non solo apre nuove possibilità alle aziende, ma ti accredita agli occhi di altri mercati. Alcune imprese piemontesi erano già presenti nei mercati europei, come ad esempio Alessi e Bialetti, per il design. Per la carne, invece, sono stati inseminati con sperma di razze pregiate piemontesi negli USA bovini autotoni del Montana, così da rispettare le tradizioni culinarie dei Paesi in cui s'insedia.

La distribuzione dei prodotti del made in *Eataly* avviene attraverso un sistema ibrido, uti-

lizzando il trasporto combinato, cioè quello su rotaia per poi passare a quello su gomma (si tratta di veicoli gommati ecologici, acquistati per aver un minor impatto ambientale). *Eataly* cerca da un lato di trasformare la logistica e l'organizzazione della distribuzione moderna, avvicinandole ai ritmi e alle dinamiche delle produzioni tradizionali, e dall'altro di trasformare le produzioni tradizionali in maniera tale da renderle compatibili con i format della grande distribuzione organizzata, senza però "snaturarle" per non perdere irrimediabilmente la loro "unicità".

Fin dall'avvio del progetto, Oscar Farinetti ha avuto la necessità di assicurarsi un partner attivo nel settore della distribuzione alimentare. La scelta è caduta quasi inevitabilmente sulla galassia Coop. Quest'ultima costituisce il primo gruppo della grande distribuzione alimentare italiana ed è quindi un alleato più che solido e, per Coop, *Eataly* rappresenta un investimento importante in termini di visibilità e prestigio, ma in nessun modo un possibile competitor. Sono tre le cooperative che accettano l'invito di Farinetti: Coop Adriatica, Coop Liguria e Nova Coop Piemonte. Insieme queste ultime/tre acquistano una quota del 40% della nuova società *Eataly* Distribuzione (13,3% ciascuna). Il restante 60% è invece controllato da *Eatalys*.r.l (società detenuta all'80% da Oscar Farinetti e al 20% da Luca Baffigo Filangieri). Grazie all'accordo con Coop, *Eataly* ottiene non soltanto un'importante iniezione di capitali, ma anche un contributo decisivo nella gestione della logistica e per la messa a punto dei primi store (Venturini 2011, pag. 85).

*Eataly* è anche un volano per la riqualificazione e la rigenerazione urbana in quanto le sue location, pensate per avere centralità e accessibilità, sono scelte individuando aree ed edifici dismessi, spesso in stato di degrado, cui viene restituita una nuova vita. Per quanto riguarda l'espansione di *Eataly*, possiamo affermare che è in costante aumento grazie al successo che questo nuovo formato di store enogastronomico riscuote ovunque e la crescita sembra assicurata se si continuerà nella gestione creativa di questa catena prevedendo, ad esempio, aree polifunzionali come quelle inserite progetto del parco alimentare che sta sorgendo a Bologna. Quest'ultimo, denominato Fabbrica Italiana Contadina, si propone di diventare la struttura di riferi-



Milano Eataly Smeraldo

mento per la divulgazione e la conoscenza dell'agroalimentare italiano, attraverso la ricostruzione delle principali filiere produttive. F.I.CO. avrà perciò specifiche aree dedicate a "Coltivazione", "Produzione", "Vendita" e "Ristorazione", sviluppandosi su 80.000 mq, di cui 50.000 destinati a funzioni "core" e 30.000 a funzioni integrate e strutture di supporto. Sarà realizzato attraverso la riqualificazione edilizia e funzionale del CAAB di Bologna (investimento stimato per circa 40 milioni di euro) tramite la sottoscrizione di un protocollo d'intesa tra Comune, Provincia e Regione. Il complesso del CAAB, verrà convertito con nuove aree e funzioni e vi sarà compreso l'impianto fotovoltaico auto-sufficiente più vasto in Europa (16 milioni di Kwh), un grande investimento sia per la natura sia per la qualità del progetto.

Prossime aperture: in Italia Piacenza, Forlì, Trieste e Modena e Verona. Anche il programma delle nuove aperture all'estero è ben consolidato e molto ambizioso: saranno realizzati punti vendita a Istanbul, Mosca, Dubai, Chicago, San Paolo, a New York nel World Trade Center, uno a Los Angeles, in seguito Londra, Parigi e Monaco di Baviera.

#### Riferimenti bibliografici

- Minucci Emanuela, "Ecco come sarà la nuova Eataly verde", in *La Stampa*, 15 gennaio 2014
- Petrini Carlo, *Buono, Pulito e Giusto. Principi di una nuova gastronomia*, Einaudi, Torino, 2005
- Sartorio Anna, *Il mercante di utopie*, Sperling & Kupfer, 2008
- Trabucco Marco, "La filiera di Eataly conquista i palati del mondo", in *Affari&Finanza* (supplemento di la Repubblica), 30 giugno 2014
- Venturini Tommaso, "Il nostro pane quotidiano Eataly e il futuro dei supermercati" (working paper scaricabile dal sito [www.tommasoventurini.it](http://www.tommasoventurini.it)), 2011

## Marco Spada, Stefano Bigiotti

# *Rust belts* e retaggio culturale agricolo. Il recupero dei suoli urbani nelle città industriali in crisi

Dalla pubblicazione del testo di Pierre Donadieu "Campagne Urbane" e da quello di Alessandro Coppola "Apocalypse Town" si è aperto un fecondo dibattito sulla necessità di introdurre i brani propri della campagna urbana nella pianificazione della città, non in maniera didattica o esplicativa, ma anche per proporre una pianificazione strategica della sicurezza alimentare delle aree urbane. Ampi passi in questo senso sono stati effettuati dalla FAO nel Latino America e nei Caraibi; città come Quito, Città del Messico, Rosario ed altre hanno mostrato come le fasce periurbane e i *brownfields* siano suoli ideali per la produzione ortofrutticola ad ampia scala.

Nel momento in cui si sta mettendo in crisi la città contemporanea e da più parti (Coppola, Benevolo, Ciorra) se ne sottolinea la possibile evoluzione in un oggetto complesso e differente, di dimensioni più estese e dai confini sempre meno identificabili, è possibile assistere a fenomeni contraddittori e impensati fino a venti anni fa: lo *shrinkage* e l'agriurbanismo.

### **Il fenomeno dello *Shrinkage*, tra contrazione, abbandono e disgregazione culturale**

*Shrinkage* è un termine nato per indicare in maniera asettica un fenomeno urbano senza darne connotazioni positive o negative rispetto ad altri eventi urbani (vedi la fortuna negativa di termini quali *sprawl* e *gentrification*).

Lo *shrinkage* può essere definito come la dinamica con cui una città, quasi sempre di tipo industriale, dopo una crisi della stessa produzione determinante la riduzione dell'occupazione, si trova al contempo nella situazione di perdita di popolazione, abbandono residenziale e crollo del mercato immobiliare.

Le implicazioni possono essere imprevedibili: il fenomeno di contrazione spontanea della città non è necessariamente preoccupante, fenomeni polmonari di riduzione ed espansione che si sono sempre susseguiti nel corso del tempo consentono, da un lato, di mantenere lo *stock* immobiliare inalterato e, dall'altro, di introdurre nuove fasce di popolazione nell'ambiente urbano, come gli immigrati di prima e seconda generazione, capaci di generano reddito e ricambio demografico.

Nella città *in-shrinking* questo non accade, oltre alla riduzione del volume immobiliare non esiste mobilità demografica: la popolazione insediata tende ad abbandonare la città, e coloro che rimangono generano un nuovo tipo di classe sociale, emarginata e speranzosa: in "Apocalypse town" si sostiene che "[...] fino a quando non tirerete giù le acciaierie, qualcuno fra voi penserà che un giorno o l'altro riapriranno". È questo il dilemma della *Shrinking City*: perdere paesaggio o mantenerlo sotto forma di rovina?

Nella città si moltiplicano i ghetti, in cui i problemi di sicurezza alimentare prosperano: la gente non mangia poco, mangia male! Il ghetto, o il quartiere operaio, o l'area PEEP è il banco di prova delle teorie neo operaiste e neo ambientaliste di questo periodo storico<sup>1</sup>.

### **Cultural Heritage as Human Value: the beauty of the growing city**

Sebbene la coltivazione all'interno dell'ambiente urbano costituisca ancora oggi una risorsa supplementare per l'economia della città, i benefici che tale attività comporta per la salute dell'ambiente urbano, imprimono al tema un interesse degno di approfondite indagini.

Gli esperimenti progettuali realizzati nei luoghi abbandonati delle città affette dal

fenomeno dello *Shrinkage* possono offrire spunti interessanti.

Un esempio esplicativo di questa logica è il *Lafayette Greens* a Detroit: promosso su iniziativa di un'importante azienda locale, con lo scopo di fornire agli impiegati un luogo di aggregazione sociale e favorire la partecipazione attiva degli stessi alla dinamica della città, il parco urbano, suddiviso in filari e appezzamenti destinati alla coltivazione ortofrutticola, sembra ripetere alla piccola scala le grandi piantagioni del Michigan, evocando nel disegno ordinato degli appezzamenti, quel valore iconico tipo del paesaggio rurale dello Stato.

Allo stesso modo, anche i tetti dei capannoni industriali dismessi di Brooklyn, vengono colonizzati dagli abitanti del quartiere di New York City e trasformati in appezzamenti destinati alla coltivazione diretta di frutti e ortaggi. Il *Brooklyn Grange Farm*, ideato e realizzato dallo studio Bromley Caldari Architects nel 2010 e l'*Eagle Street Rooftop Farm*, progettato dallo studio Goode Green, sono solo due esempi di una pratica oggi diffusa, di riappropriazione e valorizzazione di siti industriali ormai improduttivi. Casi studio che sembrano riproporre quella funzionalizzazione verde delle coperture, già teorizzata da Le Corbusier nei suoi famosi cinque punti, quasi mezzo secolo prima e che oggi possono offrire un contributo culturale sostanziale al celebre masterplan alternativo ed utopico per NYC, teorizzato da Michael Sorkin e da gruppo di ricerca Terreform, presentato in occasione della XII Biennale di Architettura di Venezia del 2010.

Diviene altresì necessario precisare che il fenomeno dello *shrinkage*, inteso come processo geograficamente esteso, non interessa esclusivamente le città (ex) industrializzate americane degli Stati centrali, ma è possibile registrare quei fenomeni di "perforazione urbana"<sup>2</sup> anche all'interno di quelle città Europee che condividono un passato industriale e un presente caratterizzato dal declino economico<sup>3</sup>. All'interno di un panorama segnato dall'effetto stagnante della crisi globale è possibile infatti rintracciare sintomi, cause e strategie d'intervento tipiche delle città della *Rust Belt* anche nell'ex Germania Orientale, nella regione vallona del Belgio, in Inghilterra e in Francia.

Non è dunque un caso che proprio a sud di Parigi, nel *Triangle Vert*, convivano oggi spa-

zi urbanizzati (28.573 abitanti), zone agricole (40%) e forestali (30%) capaci di contrastare le pressioni urbanistiche e fondiarie esercitate dalla capitale. In un'area di 4.282 ettari, delimitata dalle grandi infrastrutture viarie dell'autostrada A10 e dalle nazionali N20 e N104, a partire dal 2003, è stato avviato, su iniziativa sovra comunale, un progetto di valorizzazione delle risorse e degli spazi agricoli, in un'ottica ibrida tra città e campagna, capace di garantire un processo di sviluppo alternativo a quello della periferia industriale<sup>4</sup>. L'intento è fornire al paesaggio peri-urbano in esame, un carattere isotropo, dove l'ossimoro consumato tra ambiente urbano e ambiente rurale può ritrovare una realtà fisica priva di attriti, capace di trasformare i *brown fields* in luoghi di qualità e sostegno economico, ambientale e sociale per la città.

In continuità con questa logica di recupero e valorizzazione delle risorse territoriali, di particolare interesse risulta essere il caso della *Cité Nature* ideata da Michele Desvigne ad Arras, dove un'area industriale di 25.000 mq ha lasciato il posto ad un parco tematico dalla vocazione bucolica. I capannoni dismessi, convertiti in padiglioni espositivi da Jean Nouvel, trovano oggi una naturale espansione in un parco botanico posto tra essi, che, conservando la memoria storica dei tracciati delle fabbriche demolite, vuole riproporre in città il paesaggio rurale dell'Artois<sup>5</sup>. Un piccolo frutteto segnala l'accesso al nuovo museo mentre, dove prima sorgevano le apparecchiature murarie dell'industria, oggi corrono canali d'irrigazione che, lasciati volutamente a vista, irrorano appezzamenti destinati alla coltivazione di cereali, legumi, ortaggi e piante selvatiche, preservando al contempo le impronte delle fabbriche del passato.

### Possibili scenari e sviluppi futuri

Questi brevi esempi appena citati dimostrano che le azioni correlate all'agricoltura, nelle aree in crisi industriale, consentono di ottenere una "comunità consapevole". Obiettivo degli interventi è ridurre l'abbandono e la perdita di performance urbana, declinando contestualmente fenomeni di diversa natura, tra cui la stessa formazione di una diversa coscienza legata al patrimonio culturale in un'inedita configurazione estetica. Diviene così necessario sottolineare l'i-

dea che una città che possa, in parte, nutrire se stessa, non è tanto utopica quanto necessaria: studi recenti hanno mostrato come l'approvvigionamento alimentare di Parigi, eccezion fatta per quello di carne, avvenga quasi esclusivamente dall'Ile de France<sup>6</sup>. Come già accaduto nel Latino America, si fa ineludibile il realizzarsi di un nuovo patto sociale tra città e lavoratori. La città postindustriale ha vissuto per anni in un "fordismo velenoso", che ha scambiato i diritti con il potere d'acquisto. Il luogo di questo patto sociale è necessariamente da identificarsi nella campagna urbana. È lì che si svilupperà un nuovo tessuto culturale e sociale tale che possa rispondere a quelle crisi che, ciclicamente, si palesano nelle città europee. La cultura della frontiera che ha dominato le trasformazioni della Rust Belt non può certo essere importata in Europa, ma insegna modalità di intervento alla media scala che non sono state implementate. Il motto della Lady di Ferro, "Privatization is on the move" oggi suona spettrale. Aspettare che le fabbriche chiudano per poi monumentalizzare una ciminiera equivale a creare un memoriale d'architettura. Il valore delle fabbriche risiede nel lavoro e nella capacità di crearne altro; un valore che ha nel suo centro lo stesso rapporto tra abitare, natura e produzione.

Se lo si coglierà saremo in grado di ottenere, dal deserto attuale, una frontiera da ricolonizzare.

### Riferimenti bibliografici

- Asor Rosa Alberto. 2012. *Neo-operaiismo e neo-ambientalismo*, <http://archivio.eddyburg.it/article/articleview/19338/0/283/>
- Billen Gilles et al. 2011 *Grain, meat and vegetables to feed Paris: where did and do they come from? Localising Paris food supply areas from the eighteenth to the twenty-first century*, Springer. DOI: 10.1007/978-1-4020-244-7
- Daviss Bennett. 2013. *The Rust Belt Goes Green. The Trend Journal*, 2013 (2), 30-37.
- Della Rocca Gian Aldo and Lapadula Bruno Filippo. 1983. *Rapporti fra agricoltura e urbanistica nello spazio peri-urbano*. Padova: Cedam - Casa editrice dott. Antonio Milani
- Donadieu Pierre. 2006. *Campagne Urbane*, trad. It. 2013, Roma: Donzelli.
- Glock Birgit and Haussermann Hartmut. 2004. *New Trends in urban development and public policy in Eastern Germany; dealing with the vacant housing problem at the local level. International Journal of Urban and Regional Research*, 2004, 29 (4).
- Lotus International. *Lotus in the fields*, 2012, 149.
- Taylor Andrea Faber et al. 2001. *Coping with ADD: The surprising connection to green play settings. Environment and Behaviour*, 2001, 33 (1), 54 - 77

1. Asor Rosa, (2012)
2. Glock & Haussermann, (2004).
3. Armondi S. (2012), "Gli insediamenti produttivi nelle società post-crescita. Riscrittura di politiche e progetti", *Planum, The journal of Urbanism*, Vol. 2, n. 25.
4. Lotus International (2012) op.cit. p.81.
5. Ivi pp. 84-85.
6. Billen G., 2011

Luigi Pingitore

## Riflessioni intorno al progetto e al governo delle città<sup>1</sup>

Il riacceso dibattito sull'ordinamento stimola tre riflessioni, corrispondenti a diverse categorie concettuali: un Metodo dal basso; un secondo concetto di Flussi di sistema; un terzo di Tecnica e Visione.

### 1. Il Metodo dal basso (locuzione che sostanza Programmazione e Governo del territorio)

Gli anni '90 sono stati una conquista disciplinare importante, con l'affermazione del Governo del territorio. Oggi è appropriato partire da questo punto, dinanzi a spinte che ripropongono (più o meno velatamente) il ritorno a una "certa Urbanistica": se non altro, per marcarne la differenza. Quella "certa Urbanistica" che, un tempo, collimava con un contesto fisico in tumultuoso movimento e che, in concreto, spesso si traduceva con l'affidamento del piano al nune tutelare, per dare una consistenza tecnico-culturale alle scelte del decisore politico. Quel tempo è finito. Abbiamo davanti agli occhi un'altra struttura, che risponde alle attuali complessità urbane e territoriali, dove trova spazio pertinente la programmazione economica (naturalmente c'è altro ma qui la definizione è grossolana per brevità di esposizione) e non un Governo del territorio che somma la vecchia Urbanistica con l'Edilizia. A questo proposito l'Europa ci dice che "Le molteplici dimensioni – ambientale, economica, sociale e culturale – della vita urbana sono intrecciate tra loro, pertanto uno sviluppo urbano positivo può essere conseguito solo mediante un approccio integrato. È necessario coniugare misure concernenti il rinnovamento materiale urbano con misure intese a promuovere l'istruzione, lo sviluppo economico, l'inclusione sociale e la pro-

tezione ambientale. La nascita di intense collaborazioni tra cittadini, società civile, economia locale e i diversi livelli amministrativi costituisce, inoltre, un prerequisito di tale processo". Si deve insistere, dunque, nel "collegare i fili" dei processi e delle azioni materiali e immateriali.

Se guardiamo alla Toscana, nell'arco di pochi giorni sono successe due cose importanti. Dal 27 novembre 2014 è in vigore la legge regionale 65, le nuove regole per il Governo del territorio: al netto dei giudizi legge "buona/cattiva" o "adeguata/inadeguata ai tempi", un vero cambio di paradigma. Ma è avvenuta pure l'approvazione, nove giorni prima, dei Programmi Operativi Regionali FESR e FSE '14-'20, tra i principali "motori" di sviluppo sostenibile e di coesione socio-economica del prossimo decennio. È proprio dalla relazione tra queste due configurazioni che è necessario un passo più inquadrato, approfondito, non separato. Sono due mondi che non si incrociano: gli uffici, i linguaggi, le modalità di operare. Tante volte si è visto trattare sbrigativamente<sup>2</sup>, rispetto alle previsioni di piano, il tema della programmazione comunitaria. Non si parla di risorse, di capacità spesa, ecc. - aspetti che si affrontano nel secondo punto - ma di un codice di condotta nella mancata interazione tra priorità programmatiche e strategia/progetto di piano. C'è da chiedersi se tutto possa risolversi con gli Accordi di programma ex art. 34 del TUEL (che producono conseguenti variazioni degli strumenti urbanistici); o, sempre nel caso specifico della Toscana, a monte con un dispositivo legislativo<sup>3</sup>; o ancora, se ci sia bisogno - oltre che di un'Urbanistica "da ultimo miglio" ora assente - di un agire cooperativo e integrato, dove comunità di attori protagonisti e singoli cittadini possano ritrovarsi in un rapporto fecondo. Tutto sommato, sembra che alla città metropolitana questa opportunità sia data con il nuovo strumento del "Piano strategico triennale del territorio metropolitano": il compimento di un metodo che potrebbe rivelarsi efficace per uno sviluppo urbano sostenibile integrato<sup>4</sup>, potendo

ritrovare i livelli di efficientamento e adeguatezza amministrativi. Opportunità che, invece, non è attualmente in dote alle altre dimensioni di città.

### 2. Flussi di sistema (in relazioni, assetti, linee d'azione e risorse)

La presidente dell'INU, Silvia Viviani, dice: "rispondiamo alla complessità (urbana) con iperproduzione regolativa, piani incomprendibili, gabbie burocratiche, procedure difensive, processi interminabili". Perfetto, forse si può aggiungere che la pratica pianificatoria è più avanti di come si immagini: si sperimenta, ma il "nuovo Ordine" non c'è. Si ha consapevolezza della profondità della crisi economica e sociale. Come un vetro ormai rotto i frammenti dello "stare e del fare assieme" non possono saldarsi più, ma devono ricomporsi in un mosaico nuovo: in forma di *governance* pubblica, con un ampliamento di potere delle grandi conurbazioni<sup>5</sup>; tramite una Politica nazionale ordinaria per le città, finora inesistente. Il tentativo lodevole con il CIPU (Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane) è, al momento, purtroppo, congelato. Certamente, non è stato il Piano-città del cosiddetto "governo dei professori" a essersene fatto carico<sup>6</sup>: concepito come "passo breve" per Politiche, quelle urbane, che viceversa hanno uno "sguardo lungo". Così come il medesimo tema non può essere visto in chiave emergenziale, una volta guardando all'emergenza abitativa, una volta alle calamità dovute ai mutamenti e adattamenti climatici. In sostanza, è necessario un quadro unico che punti sulla dimensione urbana come una delle leve fondamentali, mediante una gestione multilivello fatta di:

- città metropolitane;
- città di provincia (occorrerebbe chiamarle così recuperando e nobilitando il termine provincia);
- aree interne (le altre, non soltanto quelle "marginali" a cui lavora meritoriamente Fabrizio Barca).

Detto ciò, si ha davanti un duplice problema: non solo non si vedono all'orizzonte

Politiche ordinarie per le città, ma la Legge 243/2012 di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio - fissandolo al 2016 - e il DEF dell'attuale governo poi - il quale anticipa il pareggio di bilancio di un anno - sono una modifica radicale dell'impianto gestionale di regioni ed enti locali, sia in fase di previsione che di rendiconto. Enti che si troveranno a dover presentare saldi come minimo in pareggio, per competenza e cassa, su spese ed entrate correnti (tributi, trasferimenti e tariffe) e in conto capitale. Intuitivamente, viene da pensare che nei prossimi anni il pareggio di bilancio per gli enti sarà ancora più faticoso dell'attuale Patto di stabilità interno che esso stesso va a sostituire (essendo più rigoroso il ricorso all'indebitamento). È perciò oggettivamente difficile, per chiunque, sostenere che i Flussi di sistema (in termini relazioni, assetti, linee d'azione e risorse) possano essere tali da rafforzare un approccio adatto alle sfide urbane (come la stessa Commissione Europea ha indicato fin dai documenti di preparazione del nuovo ciclo di programmazione 2014-2020) - e, in definitiva, creare valore pubblico - senza una maggiore autonomia finanziaria. A ciò si può ulteriormente aggiungere che l'innovazione di qualità necessita di misurarsi anche con i costi della pianificazione e programmazione delle Politiche, soprattutto in presenza di strumenti nuovi, mai sperimentati.

### 3. Il terzo e ultimo punto, condensato nell'espressione iniziale **Tecnica e Visione (o Pensiero sapiente)**

Se finora si è parlato di questioni aperte quali lo sviluppo urbano sostenibile integrato, la *governance* pubblica, i Fondi Strutturali e di Investimento Europei, i bilanci degli enti, la necessità di Politiche ordinarie per le città, quest'ultima parte viene affrontata partendo dal sistema delle città, per come sono fatte e per il lungo passato che esse hanno alle spalle. I nostri centri - si è detto tante volte - sono una peculiarità italiana dentro una peculiarità europea. Nella loro storia si custodiscono

e si alimentano i saperi di chi opera con il patrimonio insediativo per restituire continuamente bellezza e benessere. La maniera tipica degli urbanisti e degli architetti inizia dalla cultura della conoscenza delle città e del territorio, passa per "saper tenere una matita in mano", finisce per reggere la burocrazia della propria professione. Quando una di queste tre componenti predomina oltremodo sulle altre, si finisce per non svolgere il servizio a cui si è chiamati come esperti'. La classe professionale di area tecnica (al pari delle istituzioni, dei soggetti economici, ecc.) è chiamata a contribuire alla formazione di nuova cittadinanza urbana (metropolitana e non) essendo co-protagonista e corresponsabile<sup>8</sup>. Insomma, occorre avere la sana ambizione di essere produttori di peculiarità anche per le generazioni prossime.

Infine, una parola-chiave: *Coding*. recentemente è apparso in rete un articolo della professoressa Maria Chiara Carrozza<sup>9</sup> dal titolo "Il lavoro prepara il futuro, ma il futuro cambierà il lavoro, il cui incipit prosegue così: grazie alle macchine vivremo meglio, vivremo diversamente e saremo anche modificati cognitivamente. Esercitare il diritto di cittadinanza, di partecipazione alla società ed alla sua vita democratica, e produrre contribuendo alla società ed al mantenimento di sé stessi e della propria famiglia, sarà mediato dall'accesso alla tecnologia, dalla abilità nel padroneggiare i contenuti complessi, e i temi tecno-etici, capendone i limiti e gli impatti sulla vita". In breve, nelle Politiche pubbliche esiste anche il tema della formazione evoluta, quella del cosiddetto pensiero computazionale, metro di avanzamento che tocca trasversalmente istituzioni, soggetti economici, cittadini.

1. Estratto della relazione al Convegno ANCI Toscana La pianificazione strategica svoltosi il 1° dicembre 2014, presso il Polo Scientifico e Tecnologico dell'Università di Firenze a Sesto Fiorentino)
2. Con una richiesta automatica alla conformità allo strumento di pianificazione territoriale e/o urbanistica.
3. Il riferimento, in questo caso, è alla Lr 35/2011 sulle cosiddette opere pubbliche di interesse strategico regionale.
4. Se solo non sarà una sorta di Piano triennale delle opere pubbliche di area vasta, altrimenti risulterà un'operazione fallita in origine.
5. Chiamate indistintamente città metropolitane.
6. Il Piano-città si è fin da subito rivelato strumento non ordinario, dotato di risorse esigue e di procedure, obiettivi e contenuti a dir poco singolari.
7. E che sta nel codice deontologico degli architetti: ...Obblighi nei confronti del pubblico interesse: 1. Il Professionista ha l'obbligo di salvaguardare e sviluppare il sistema dei valori e il patrimonio culturale e naturalistico della comunità all'interno della quale opera; 2. Il Professionista nell'esercizio della professione deve vigilare con diligenza sull'impatto che le opere da lui realizzate andranno a provocare sulla società e sull'ambiente.
8. Si pensi alla rifondazione dello spazio pubblico; alle infrastrutture di collegamento, ai luoghi del welfare; alla rigenerazione delle aree dismesse; alla tutela e valorizzazione ambientale e paesaggistica; alla qualità/sostenibilità degli insediamenti (vedi la cassetta degli attrezzi dell'Urban design); al marketing territoriale di scala vasta; a una nuova forma di residenza riqualificata e accogliente.
9. Già Ministro dell'Istruzione, Università e Ricerca nel Governo Letta.

Alberto Ziparo

## Interpretazioni e Riterritorializzazioni

1. In fase di “piena maturità” (v. scheda) il programma di ricerca territorialista, diretto da Alberto Magnaghi oltre a costituire la società omonima, prefigura prospettive innovative con ulteriori studi “di contesto e tematici”, editi in volumi appositi, e nella recentissima uscita della Rivista di Scienze del Territorio.

2. Una ricerca sui territori alpini coordinata da Giuseppe Dematteis insieme all’associazione “Dislivelli” (oggi volume curato dallo stesso Dematteis insieme a Federica Corrado e Alberto Di Gioia, “Nuovi Montanari. Abitare le alpi nel XXI secolo”, Angeli, Milano, 2014, pp. 218) testimonia che il “Ritorno alla Montagna” è già in atto: un confronto a livello comunale tra le dimensioni demografiche del passato (Batzing, 2005) e le variazioni 2001 – 2011 mostra alcune significative inversioni di tendenza rispetto al declino passato. La crescita è addirittura consistente nelle maggiori aree turistiche e nella fascia prossima alla piana urbanizzata. “In questo – sottolinea Alberto Di Gioia nel presentare l’analisi – le Alpi italiane hanno seguito una tendenza comune a tutto l’arco alpino e si sono avvicinate alla situazione degli altri stati, pur rimanendo ancora lontane da quelle di paesi come la Svizzera o la Germania”. “Il ritorno alla montagna di singoli e famiglie – spiega Dematteis nell’Introduzione – è per certi aspetti, la punta più avanzata delle tendenze espresse (...) con svariate dinamiche” che riguardano i “nuovi residenti permanenti” in luoghi prima frequentati da turisti, i “ritorni in Valle” – spesso per attività di ripresa agrorurali o terziarie –, ma anche la fruizione, il riutilizzo delle risorse locali. “Questo insieme di condizioni e di nuove tendenze trovano nei processi

di globalizzazione e glocalizzazione sia dei limiti, che delle opportunità. I limiti sono rappresentati dal fatto che i grandi investitori internazionali non sono interessati alle varietà locali delle produzioni montane, ma solo allo sfruttamento omologato di alcune sue risorse (...), uno sfruttamento che – come in passato (...) risponde a interessi esterni e contribuisce ben poco alla soluzione dei problemi locali, anzi rischia di aggravarli. Le opportunità sono invece offerte dalla possibilità degli attori locali (...) di interagire (...) per una valorizzazione innovativa e autogestita di risorse locali”. Questo giustifica il fatto che accanto a coloro che ritornano per motivi “esistenziali”, si trovano molti che si (neo o) reinsediano con motivazioni assolutamente pragmatico – utilitaristiche, spesso “ottimali” per il modo di coniugare qualità della vita e fruizione delle risorse ambientali. Dov’è la *governance* istituzionale rispetto a questi *trend*? Lontana o evanescente, nonostante le reiterate declaratorie “verso nuove politiche per la Montagna”. Le tracce di possibili strategie si possono trovare solo nella programmazione regionale comunitaria, che l’ex Ministro della Coesione Fabrizio Barca tentava di ampliare. Colpisce nel volume la presentazione di Aldo Bonomi, che cita tre esempi di ritorni “emblematici” rispetto a tutta la ricerca: “Alludo all’esperienza di cantastorie, Davide Van Sfroos, quella di un noto politologo come Marco Revelli e a quella di uno degli autori di questo testo, padre nobile dei Geografi italiani, Giuseppe Dematteis. Cosa tiene insieme un cantautore del Lago di Como, all’inizio in odore di leghismo, perché cantava in lumbard, con il teorico radicale del conflitto tra capitale e lavoro, ai bordi del vulcano FIAT, e con il raffinato teorico del milieu socio territoriale nell’ipermodernità che avanza tra flussi e luoghi? Il ritorno al territorio, l’attenzione al non più e a quelli che non ce la fanno più, al mondo dei vinti, al margine da cui ripartire. Riportando lì, in microprogetti locali, creatività e poetica acquisita nella società dello spettacolo, nell’Università e nell’analisi politica delle classi, e nello studio dei sistemi territoriali”.

3. Manlio Rossi Doria sottolineava spesso il ruolo di torrenti e fiumare nel “legare” le parti sconnesse del territorio meridionale, le “terre dell’osso con quelle della polpa”. Ilaria Agostini storica e urbanista, prospetta un ruolo analogo per fiumi e corsi d’acqua toscani, nelle prospettive di riqualificazione offerte dal nuovo piano paesaggistico (id., *Dei fiumi. Facies locorum labor artificum*, Aion, Firenze, 2012, pp. 238). “La cultura immateriale e il *savoir faire* storicamente diffuso rappresentano la preziosa dispensa da cui trarre il progetto nuovo, radicalmente arcaico, per i paesi di fiume”. Agostini suggerisce di orientare il recupero di tale “sapienza diffusa sul territorio” la ricostituzione della parte “vivente” biorganismica del territorio con la ricostruzione di reti ecologiche (blu e *green ways*) e apparati paesistici anche in funzione di difesa del suolo e blocco dei dissesti. Ancora la rivisitazione della “ricchezza culturale”, del patrimonio paesaggistico per mirare le strategie sui caratteri dei diversi luoghi, e favorire infine la reinterpretazione delle configurazioni spaziali.

4. Nel ricercare la visione tramite cui individuare “regole comuni da valori condivisi”, il progetto territorialista ha prospettato un ampio percorso evolutivo, dalla “progettazione ecologica degli insediamenti” a “ecopolis”, a “biopoli”, fino appunto all’attuale “Bioregione Urbana”. Di recente, Claudio Saragosa, docente ai corsi di Pianificazione dell’Università di Firenze, ha proposto un utile compendio sistematico di tale traiettoria evolutiva (Id., *Città tra passato e futuro. Un percorso critico sulla via di Biopoli*, Donzelli, Roma, 2011, pp. 420). I “guai” ambientali, sociali, naturali, urbanistici della città contemporanea si potevano individuare già nell’enunciazione di Walter Benjamin, formulata ottant’anni fa, ma previsione fertile per i decenni allora a venire e tuttora valida: “la città moderna è disegnata dalla statistica”; la cui razionalità tecnica è però sempre più scollata dal quadro sociale, fino all’implosione del “capitalismo estetico” nel “vuoto gigantismo” o nello “junkspace” di cui dice Rem Koolhaas.

Lo studioso maremmano sistematizza “l’alimentarsi del progetto territorialista” – oltre che con le interpretazioni dei fenomeni chiave che si presentano, “dalla città storica a *sprawltown*” – con le esperienze transdisciplinari (più che inter o multi), che ruotano attorno alla concezione di “territorio sistema complesso, organismo vivente e struttura sociale in cui convivono lunga durata e dinamiche contingenti”. Appare notevole nel volume il “misurato procedere” con cui Saragosa racconta i fertili contributi al Progetto di Magnaghi, da visioni di città e interpretazioni del territorio, da Françoise Choay a John Friedmann, da Tony Garnier a Le Corbusier, a Kevin Lynch. Con delle accentuazioni ovvie su autori come Lewis Mumford, che prospettò la ecoregione urbana, fin da quando fu incaricato con altri del MasterPlan di New York negli anni venti, o Chris Alexander che propone processi di rigenerazione ecomorfologica che possono fungere da “primitive” per gli scenari di autosostenibilità.

Nel recente rapporto finale dalla ricerca PRIN sul tema “Il progetto di territorio: metodi, tecniche, esperienze”, Alberto Magnaghi (Id., ed., *La regola e il progetto. Un approccio bioregionalista alla pianificazione territoriale*, FUP, Firenze, 2014), insieme a Daniela Poli e David Fanfani, mette a punto definizione, regole statutarie, struttura e condizioni d’uso della categoria “Bioregione Urbana”. Che diventa così visione immediatamente fruibile per la riterritorializzazione, il riutilizzo del patrimonio e la rigenerazione socioecologica di territorio e paesaggio”. La bioregione urbana è il riferimento concettuale appropriato – sostiene Magnaghi – per un progetto di territorio che intenda trattare in modo integrato le componenti economiche (riferite al sistema locale territoriale), politiche (autogoverno dei luoghi di vita e di produzione), ambientali (ecosistema territoriale) e dell’abitare (luoghi funzionali e di vita di un insieme di città, borghi e villaggi) di un sistema socio-territoriale che persegue un equilibrio co-evolutivo fra insediamento umano e ambiente, ristabilendo in forme nuove le relazioni di lunga durata fra città e campagna, verso l’equità territoriale”. La bioregione urbana non presenta dimensioni predefiniti: la sua ampiezza dipende dal contesto e, nello specifico, dalle modalità con cui vi interagiscono le quattro compo-

nenti fondamentali citate. E ancora dalle “dominanze” che vi si riscontrano, con una “caratterizzazione identitaria e paesaggistica” variabile, in quanto connotata da molti e svariati fattori caratterizzanti ambienti ad alta complessità funzionale, urbana ed ecologica; richiamando in questo modo la complessità della ‘sezione di valle’ di Patrick Geddes”. Per rendere praticabile, e fruibile per il progetto di territorio, il concetto di bioregione è stato necessario rivisitare e reinterpretare il termine rispetto alla originaria formulazione dello stesso Geddes. “Affermare il principio di co-evoluzione fra luogo (*place*), lavoro (*work*), abitanti (*folk*); valorizzare la peculiarità e l’unicità identitaria (*uniqueness*) di ogni regione e di ogni città; mettere in atto analisi di lunga durata (*reliefs and contours*) per scoprire le relazioni coevolutive (naturali e culturali) ‘al lavoro’ In ogni regione; evidenziare i principi coevolutivi di lunga durata che promanano da queste relazioni (*Regional Origins*) come guida per scoprire le regole invarianti (genetiche e di trasformazione) che consentono nel tempo la riproduzione dei caratteri identitari della bioregione” – sottolinea ancora Magnaghi. Questa versione rivisitata di “Bioregione urbana” permette sia di valutare e interpretare i caratteri del degrado da pervasività della città diffusa, rotture di ecosistemi, dequalificazione paesaggistica, che di prospettare scenari di riqualificazione e valorizzazione del contesto.

5. Dispiegando il tema dei valori identitari sull’elaborazione territorialista Lucia Carle, che oltre che alla scuola di Pianificazione di Empoli/Firenze insegna alla Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales di Parigi (Id., *Dinamiche identitarie. Antropologia storica e territori*, FUP, Firenze, 2012, pp.374) offre un’utile *review* del contributo delle scienze storiche, sociologiche e antropologiche, all’urbanistica e segnatamente al filone. Partendo dal concetto di “lunga durata”, sostantivo per le “strutture profonde” del patrimonio territoriale, Carle propone una storicizzazione delle variabili connotanti gli aspetti socioculturali dei luoghi. Sottolinea l’importanza della convivenza, nelle scienze territoriali, di discipline riferentisi a statuti scientifico-geneoseologici affatto differenti, dimostrando l’enorme peso delle variabili socioumanistiche nella ricostruzione del

quadro territoriale e paesaggistico. Riconosce e risostanzia le matrici di scuola storico-strutturalista al filone e ne evidenzia le peculiarità in termini di analisi evolutiva dei cicli di civilizzazione, costruzione degli archivi, di indagine dei contesti, di consistenza delle rappresentazioni, con propensioni che possono ritematizzare in senso diacronico e spaziale le cadenze cronologiche delle letture storiche, “in cui la consolidata scuola delle *Annales* e la *Nouvelle Histoire* hanno svolto ruolo determinante”. Il contributo di Carle è assai utile anche per la dovizia di informazioni circa le matrici socioscientifiche, ma mette ordine in una materia già ampiamente presente sia nella disciplina urbanistica che nello stesso programma. Uno dei filoni consolidati di analisi territoriale – presente in primis nella scuola IUAV di Venezia, già ai tempi del primo corso di laurea aperto in Italia, con il DAEST (Dipartimento di Analisi Economica e Sociale del Territorio) è proprio l’analisi strutturalista, specie di matrice marxista, con le applicazioni spaziali di diversi studiosi tra cui Chris Topalov e il primo Castells. Il costruire prospettive di interpretazione delle relazioni spaziali (Ada Becchi Collidà, Francesco Indovina, Paolo Ceccarelli insieme a molti altri) dava successivamente luogo, alla “svolta interpretativa dell’analisi urbanistica degli ottanta” (Pier Carlo Palermo soprattutto, Bernardo Secchi, Pier Luigi Crosta ed altri), che guardando anche ai lettori dei conflitti tra formazioni e soggetti, da poststrutturalismo marxista, da Foucault a Millepiani, ricerca una nuova razionalità per il progetto. Il lavoro di Lucia Carle è peraltro importante oltre che per i contributi di metodo all’elaborazione del filone, per gli utili chiarimenti che fornisce su categorie su cui si è a lungo equivocato, come per esempio “localismo”. La vulgata politica e mediatica restituisce quotidianamente una visione di locale “chiuso, escludente, difensivo, aggressivo”. “Il localismo che può essere così raffigurato è la degenerazione dell’identità, con cui spesso viene a torto confuso e, insieme il suo contrario”.

6. Nel suo ultimo lavoro Andrea Marcel Pidalà, dottore di ricerca in urbanistica a Palermo, si sofferma sul termine scenario e ne evidenzia la flessibilità e la possibilità di impiego molteplice, “verticale” a diversi livelli di conoscenza e azione, “orizzontale” in con-

testi anche affatto diversi per condizioni eco territoriali e sociopolitiche (Id., *Visioni, strategie e scenari nelle esperienze di piano*, Angeli, Milano, 2014, pp. 358). “Lo scenario (...) non è metodologicamente affermato o codificato (...) ma è filtrato dalle diverse interpretazioni desunte dai vari approcci”. Uno dei momenti più interessanti del libro è quello che lega la flessibilità anche diacronica del concetto (può essere visione da costruire oggi, ove ne siano le condizioni, ovvero costituire immagine prospettica, verso cui indirizzare azioni e strategie future): lo scenario può assumere in questi casi la funzione di “promessa e racconto di futuro” da costruire, basandosi sulle (talora poche) permanenze, rappresentate spesso dai valori “intrinseci” al contesto che permangono anche in condizioni di dissolvenza sociale.

7. Quasi a coronamento di oltre venticinque anni di produzione scientifica (v. scheda), di divulgazione culturale ed azione sociale, con la Società dei Territorialisti, ha appena

visto la luce la Rivista Scienze del Territorio (notare il plurale), edita da Firenze University Press, che si propone di diffondere l'approccio e al cultura del filone, e di promuovere, coordinare ed interagire con progetti “innovativi di territorio”. I primi numeri della rivista costituiscono il programma politico/manifesto della SDT in questa fase e tendono a rafforzare un “ritorno al territorio” che significa drastica inversione di tendenza rispetto ai processi dettati dal finanzcapitalismo globalizzato imperante. Secondo Daniela Poli, direttrice e docente ai corsi di Firenze/Empoli, e Alberto Magnaghi, il “ritorno è già in atto”. Come dimostra anche lo studio di Dematteis ed altri sulle Alpi. Sostiene Poli, “il flebile ritorno alla terra che possiamo leggere nei comportamenti sociali mette in luce una leggera contro-tendenza rispetto a una situazione descritta come stagnante e per di più accompagnata da dati crescenti sulla disoccupazione. Emerge un percorso di tipo selettivo, che taglia i ponti col recente

passato e si apre alla multifunzionalità, alla capacità di creare reti”. Il ritorno al territorio si va attuando secondo quattro step: ritorno alla terra(cui sono dedicati i primi numeri), alla città, alla montagna, ai sistemi socioproduttivi locali. I primi due volumi offrono un quadro considerevoli di esperienze, soprattutto di riprese agro-alimentari e di nuovi scenari di sviluppo fondati su attività locali “terragne”. La multidimensionalità dello “sviluppo locale auto sostenibile” non è in discussione: tuttavia in qualche contributo sembra prevalere una visione eccessivamente settoriale, che, nonostante l'innovatività di filiere corte e di produzioni bio può dimostrare carenze di orizzonte strategico. Ancora è bene ricordare che vanno sempre mantenuti “occhi critici” sulle tendenze delle *governance* istituzionali ai vari livelli e – in rapporto a questo – sulle capacità di autogoverno e di proposta, nonché sulla consistenza delle “comunità di nuovi abitanti”.

## Venticinque anni di territorialismo di A.Z.

Era il 1989 quando Alberto Magnaghi, appena approdato a Firenze, propose insieme ad altri la ricerca coordinata intesa “Lo sviluppo locale, alternativa strategica”. Alla fine dell'anno successivo la pubblicazione del “Territorio dell'abitare”, curato dallo stesso Magnaghi per Angeli, segnava l'avvio di quel filone di studi, oggi rilevante nel mainstream delle discipline territoriali, denominato programma territorialista. Che nel tempo ha dato vita ad una ventina di ricerche coordinate, nazionali ed europee, e pubblicistica notevole (di cui i testi che rappresentavano i rapporti finali delle varie fasi di ricerca segnavano l'armatura principale), che caratterizza la fase recente della produzione scientifica non solo urbanistica. Completava il tutto un'attività di forte interazione con associazioni e movimenti ambientalisti e di difesa di territorio e paesaggio, con promozione di appositi contenitori scientifico-politici: dapprima la Rete dei Laboratori Territoriali, che diventa poi Rete del Nuovo Municipio, anche sulla base dell'esperienza brasiliana del Bilancio Partecipativo, e infine, con propensione più marcatamente scientifico-professionale, la Società dei Territorialisti. Nella prima fase, il gruppo di lavoro ha messo a punto quelli che hanno poi significato il frame di un “nuovo paradigma che avrebbe segnato i diversi livelli di conoscenza e azione sul territorio” sulla base degli elementi che Magnaghi e gli

altri promotori (Enzo Scandurra, Bernardo Rossi Doria, Giancarlo Paba, insieme a un numero crescente di allora giovani studiosi) condividevano e traevano dalla crisi “della politica, dell'attore, del piano, dell'ambiente, oltre che di molti ismi novecenteschi”. La crisi della politica significava scetticismo (poi ampiamente giustificato dai fatti) circa l'azione istituzionale: che per gli urbanisti rappresentava una trasformazione decisiva, l'abbandono dell'approccio top-down di “tecnici per la *governance* illuminata” e ricerca “dal basso” di nuovi soggetti cui rapportarsi: i “nuovi abitanti, se non in liquefazione”. Provenienti dall'esperienza di Ecopolis, i territorialisti erano convinti che il territorio fosse un “sistema più ricco e complesso” di quanto trattabile con le circolarità e gli eco funzionalismi ambientali: storia e cultura erano elementi decisivi di possibili “ordini nuovi”, poiché avevano sempre dettato le categorie da cui trarre le regole della possibile coevoluzione tra natura e società. La crisi ambientale invocava nuove visioni prima che nuovi modelli di sviluppo. In questo si rivelavano decisive le indicazioni provenienti dalla più attenta geografia socio-ambientale: il “villaggio globale” se significava una realtà di scambi crescenti, indubitabile vista la incumbente dominanza di high tech e TLC, favoriva la deterritorializzazione. Anche “GAIA” visione ambientalista, se era più fertile

per le macroecologie riduceva “i luoghi a punti sul mappamondo”. Eddy Soya all'Ucla, Giuseppe Dematteis a Torino proponevano “il mondo come rete di luoghi”, caratterizzati da valori verticali, inamovibili e peculiari del contesto, e da relazioni orizzontali, socioeconomiche, commerciali, mediatiche, intellettuali, belliche, tra luogo e luogo. Appariva fondamentale la centralità del territorio in cui doveva ristabilirsi l'ordine di importanza tra abitare e produrre, portando a compimento la triade “territorializzazione-deterritorializzazione-riterritorializzazione”. Su questi temi nel duemila, il progetto locale di Magnaghi per Bollati Boringhieri (2000) costituiva il manifesto di un programma ormai maturo. Ci si dedicava quindi a calibrare e sperimentare (anche nelle pratiche reali) gli elementi del progetto: l'analisi dei contesti, l'interpretazione e rappresentazione dei luoghi, le relazioni tra ambienti e città e tra spazi aperti e costruiti, fino allo “scenario”. Nell'ultima fase l'elaborazione si è soffermata a riflettere su determinati contesti, sulle cause della deterritorializzazione di luoghi un tempo “ottimi”; proponendo il concetto di bioregione urbana, quale categoria mirata a gestire i processi di riutilizzo e rigenerazione. La nuova rivista di Scienze del Territorio, con i suoi “ritorni” agli elementi concreti della terra, intende segnare l'alternativa strategica per oggi e domani.

## The Landscape of waste

Alberto Bertagna, Sara Marini con contributi di Renato Bocchi, Giovanni Corbellini, Enrico Fontanari, Skira, Milano, 2011, pp.127, euro 24,00



Le differenti discipline che pongono lo sguardo sulle dinamiche urbane e territoriali hanno manifestato negli ultimi decenni l'importanza e la rilevanza della questione degli spazi residui, dismessi, abbandonati. Questi spazi irrisolti, intrusi o esclusi rispetto ai diversi assetti morfologici e funzionali che vanno ricomponendosi, sono la proiezione fisica dei limiti concettuali ed operativi della progettazione architettonica, urbana e territoriale nell'affrontare questa fase di trasformazione e metropolizzazione.

Tale problematica è da tempo affrontata nei dibattiti sulla riqualificazione e sulla rigenerazione, prospettive disciplinari ineludibili che ribadiscono l'esigenza di configurare regole e strumenti finalizzati a garantire la sostenibilità urbanistica, ambientale, economica degli interventi attraverso una riorganizzazione e regolazione morfologica, funzionale e ambientale.

Con una diversa prospettiva che sposta l'attenzione dall'uso al significato di questi spazi, gli studi che hanno alimentato un nuovo dibattito sul riciclo, si fanno portatori di una fertile riflessione che collega la ricerca espressiva in architettura ai temi dell'ecologia, delle arti, della politica configurando un filo conduttore tra le diverse discipline, nel tempo e nello spazio, che porta a nuove strategie interpretative e trasformative per l'architettura e per la città.

Nell'ambito di questa linea di ricerca sul

riciclo, gli autori del libro affrontano il tema dello scarto, in relazione a quello del paesaggio che si fa portatore di ulteriori interessanti questioni teoriche ed operative: nuovi interrogativi sono rivolti alla natura e alla memoria di questi spazi, alla loro perdita riconoscibilità, ai sistemi di connessioni fisiche e di relazioni simboliche da cui sono stati esclusi e agli immaginari delle comunità che li hanno ignorati tanto da aver determinato la loro marginalizzazione e il loro abbandono. Questi interrogativi sono in realtà lo spunto per ragionare sul progetto a tutte le scale di riferimento, per evidenziarne potenzialità e criticità.

L'attenzione degli autori è focalizzata, fin dalla scelta del titolo del volume *The Landscape of waste*, sulla soggettività richiamata nei concetti di "paesaggio" e "scarto", soggettività collegata al carattere selettivo del progetto architettonico, urbano, territoriale, in grado di escludere, includere, sottolineare, nascondere ed evidenziare. Osservare lo scarto con una prospettiva inclusiva di paesaggio permette agli autori di interpretare i processi avvenuti e suggerire nuovi scenari, rispondendo alle istanze poste da Gilles Clément: porre un nuovo sguardo sul Terzo Paesaggio.

Il volume prende avvio con una introduzione di Sara Marini ed Alberto Bertagna che forniscono al lettore cinque chiavi interpretative, cinque "strutture organizzative": posizionamento, ripetizione, moltiplicazione, disposizione, scomposizione che verranno riprese nei cinque saggi che compongono il volume; queste parole-chiave aprono le porte alle diverse discipline letterarie, artistiche, filosofiche che irrompono nei testi per segnalare nuovi riferimenti interpretativi dell'architettura e del paesaggio in cui i caratteri di frammentazione, abbandono, incertezza, costituiscono i tratti distintivi della realtà contemporanea. A tali approcci corrispondono definizioni, origini etimologiche e interpretazioni artistiche che collegano il concetto di scarto, di residuo a quello di ar-

chitettura e di paesaggio, come nel *Waste Land* di Eliot e nel *Junkspace* di Khoolhaas. A partire da questi riferimenti neo-neorealisti, i percorsi di riflessione affrontano l'analisi dello scarto nelle sue diverse accezioni che, ampliando il campo semantico e concettuale del riciclo, elaborano nuove tattiche disciplinari: il rifiuto come elemento da analizzare per capire le patologie del sistema, il residuo da quantificare per dimostrare l'insostenibilità dei processi.

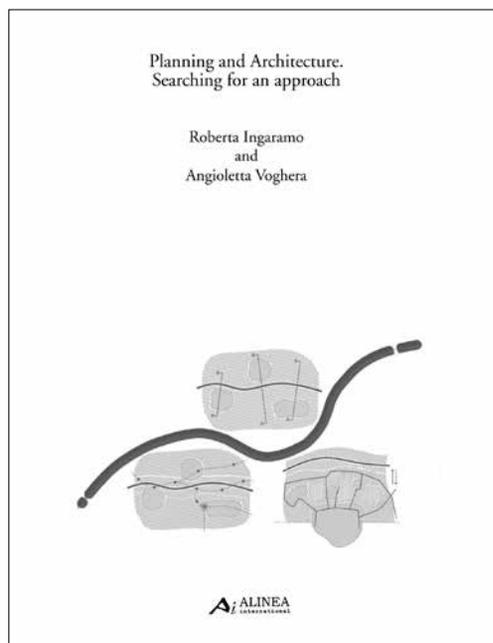
Gli autori arrivano così a suggerire nuovi scenari operativi per riportare il residuo da sfondo a figura: il paesaggio dello scarto è un palinsesto del quale studiare le stratificazioni per capire l'affastellarsi di programmi, programmi da riscrivere agendo attraverso "strutture organizzative" finalizzate a sovvertire ordini, creare nuove connessioni simboliche tra frammenti, scomporre e ricomporre sistemi attraverso "raccolte differenziate".

Così i parcheggi di Edward Ruscha, le archeologie industriali di Bernd e Hilla Becher, sono intesi come brani ricomposti per elaborare nuovi racconti ipertestuali, materiali da riciclare per costruire nuovi monumenti della contemporaneità con le "rovine della modernità".

Chiara Ravagnan

## Planning and Architecture, Searching for an approach

Roberta Ingaramo, Angioletta Voghera,  
Alinea International Firenze, 2012, Euro 20,00



"Planning and Architecture, Searching for an approach" di Roberta Ingaramo ed Angioletta Voghera, edito da Alinea International è un testo in lingua inglese che ricerca un metodo di intervento che consenta di combinare pianificazione ed architettura per realizzare progetti integrati e complessi, largamente condivisi da tutti i soggetti sociali.

Il punto di partenza di questa ricerca sono i Contratti di Fiume, istituiti a livello nazionale nel territorio italiano in recepimento della Direttiva Europea 2000/60/CE. Questi accordi giuridici per il potenziamento della risorsa acqua, consentono di attivare processi allargati di valorizzazione fluviale partecipata, combinando dati analitici e strumenti operativi. I Contratti consentono di creare un legame tra diversi livelli di pianificazione, ampliando così il range di attori coinvolti nella gestione della risorsa acqua.

Le autrici, dopo aver inquadrato i casi italiani all'interno del panorama di applicazione dei Contratti di Fiume in Europa, affrontano, in particolare, il caso del Contratto di Fiume del Torrente Sangone, all'interno del territorio della Provincia di Torino. L'obiettivo del Contratto è la promozione di un approccio par-

tecipativo alla valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio fluviale, attraverso una prospettiva interdisciplinare.

All'interno del testo vengono, quindi, riportati i risultati del processo di partecipazione che ha visto coinvolte in un percorso di ascolto e decision-making, attraverso seminari e workshop interdisciplinari, la Facoltà di Architettura del Politecnico di Torino, l'Alta Scuola Politecnica dei Politecnici di Torino e Milano e la Facoltà di Scienze Naturali ed Agricoltura di Torino. Il tema della riqualificazione della regione del Torrente Sangone è stato affrontato all'interno dei corsi di laurea, nella definizione dei progetti di tesi seguiti dalle autrici, nelle lezioni dei workshop e negli atelier di studi che hanno accompagnato il Concorso di progettazione mirato alla realizzazione di un Masterplan del Piano d'Azione del Contratto di Fiume del Bacino del Torrente Sangone. All'interno di questo variegato gruppo di esperienze, ripercorse nel testo attraverso immagini e descrizioni degli esiti conseguiti, le autrici sono pervenute alla definizione di un metodo di progettazione interdisciplinare, in grado di confrontarsi col tema delle grandi trasformazioni territoriali e del loro rapporto con il progetto d'architettura, a tutte le scale di intervento. La proposta, quindi, di un progetto integrato multi-scalare, consente di accompagnare alle procedure negoziate supportate dal Contratto di Fiume, la definizione di un masterplan generale, come prefigurazione e visualizzazione di uno scenario strategico condiviso. Il metodo prevede, poi, la definizione di aree specifiche di intervento, individuate attraverso sezioni territoriali trasversali, in grado di connettere il livello di pianificazione di area vasta con le scelte del progetto di architettura.

Attraverso questo metodo, il concetto di sostenibilità, non più confuso con la mera applicazione di tecnologie più efficienti, si amplia ad interessare sistemi complessi, attraverso la definizione di criteri condivisi di progetto, in una sorta di patto tra stakeholder, e attraverso il superamento di un paradigma di architettura autoreferenziale e slegata dal contesto, in linea con la tradizione dell'urba-

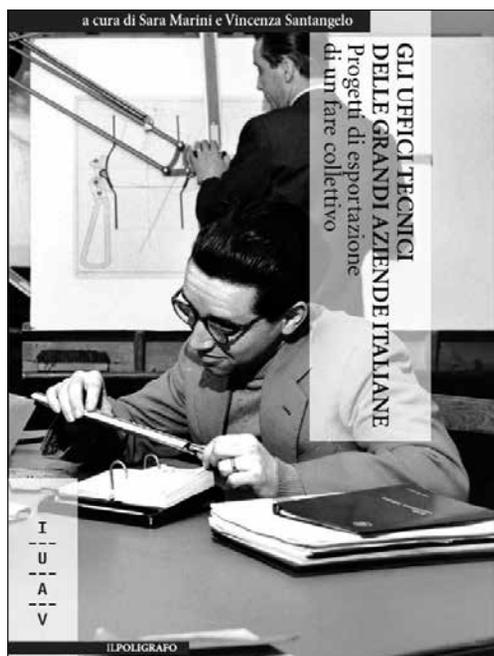
nistica e della progettazione architettonica d'eccellenza europea, da Giancarlo De Carlo a Vittorio Gregotti e Alvaro Siza. Anche le difficoltà connesse alla varietà delle discipline coinvolte nel progetto del territorio, trova attenuazione all'interno di questo metodo di integrazione dove il soggetto dell'architettura è il paesaggio stesso e i suoi sotto-sistemi insediativi, soprattutto nelle fasce di commistione dell'ambiente rurale-naturale con quello antropizzato. In particolare, lo strumento operativo proposto di penetrazione del progetto d'architettura nella scala territoriale, le sezioni trasversali di progetto, costituisce un elemento di connessione tra pianificazione e progetto, attraverso una serie di scelte di campo fondamentali: riduzione del consumo di suolo (saturation), individuazione di usi e pratiche (delimitation), soluzione di spunti progettuali (contamination).

Attraverso il testo, quindi, le autrici pervengono alla definizione generale di un metodo la cui applicazione al progetto del territorio e dell'architettura contemporanei può migliorare le capacità di rigenerazione dei paesaggi urbani e naturali, rafforzando inoltre le componenti socio-economiche dei processi attraverso una continua costruzione del consenso che diventa progetto condiviso e ricostruzione di identità. L'approccio alla partecipazione, mediato attraverso l'utilizzo di principi di landscape ecology come legante tra planning e design, collega fra loro cittadini e istituzioni intorno alla riscoperta del bene comune che diviene uso rispettoso di un patrimonio collettivo. Inoltre la ricerca di un metodo di intervento flessibile, ha significato il confrontarsi col tema delle grandi trasformazioni territoriali, con il loro rapporto con le diverse scale di intervento, con le interconnessioni tra apporti disciplinari complessi. L'utilizzo infine della lingua inglese proietta il testo sul panorama del dibattito internazionale, provando a rispondere con strumenti operativi e tesi metodologiche al tema del rapporto tra architettura e pianificazione, fornendo una prospettiva snella e fertile, supportata da casi studio stimolanti.

Annie Attademo

## Gli Uffici Tecnici delle grandi aziende italiane. L'esportazione di un fare collettivo

S. Marini, V. Santangelo (a cura di)  
Il Poligrafo, Padova, 2014, Euro 22,00



In tempo di crisi delle aziende e di ritrazione del lavoro guardare all'architettura degli spazi del lavoro attraverso l'esperienza degli uffici tecnici delle grandi aziende italiane negli anni 50-70 del 900 può rappresentare un anacronismo o un controsenso; o piuttosto può essere un richiamo al valore civile della progettazione tecnica e alla sua capacità di prefigurare mondi. Nell'ambito di un dibattito sul paesaggio arenato sull'antagonismo tra sviluppo e tutela, e tra grandi opere e ambiente, rivolgersi a un'epoca in cui la creazione di lavoro era occasione di progetto di architetture e di città, e gli uffici tecnici erano costruttori di paesaggio, può aiutare a scardinare le contrapposizioni. Di fronte a un territorio frantumato, che cela le sue regole dietro materiali scomposti, tornare alle origini della sua Grande Trasformazione può servire a riconoscerne dinamiche e materiali, a rivelarne immagini latenti, percorsi interrotti e aspirazioni disattese. Un libro e un convegno sugli Uffici tecnici delle grandi aziende italiane, a cura di

Sara Marini e Vincenza Santangelo – che seguono un'analoga operazione sull'Architettura degli spazi del lavoro, a cura di Sara Marini, Alberto Bertagna, Francesco Gastaldi – aprono un importante filone di ricerca, mettendo al centro un argomento laterale degli studi sulla città e l'architettura, fondandolo nei documenti d'archivio e nella storia, ma rivolgendolo al presente. Prodotti nell'Istituto Universitario di Venezia, guardano al territorio dall'Università attraverso le aziende, radicandosi in una regione, il nord est, peculiare per la produzione industriale e in un Istituto, lo IUAV, rinomato per gli studi urbani, ma attingendo alle aziende, Dalmine, Fiat, Ansaldo, per la documentazione e aprendosi ad altre competenze, tecniche, giuridiche, manageriali, per la discussione, stabilendo le basi per nuove prospettive di ricerca. In prospettiva, attraversare, nella chiave dei paesaggi del lavoro, eventi, spazi e luoghi della produzione, relegati altrimenti a sguardi settoriali, indagare archivi progettuali e vicende aziendali, ripercorrere utopie e realizzazioni urbane, sconfinamenti tra Paesi, rapporti tra committenze e progettisti, ma anche tra interventi privati e pubblici, esaminare aspetti giuridici e tecnici dell'organizzazione del lavoro, che si riverberano sul territorio, fornisce un inedito repertorio di visioni.

Messi sullo sfondo della Città industriale di Garnier, la Città verde di Melnikov, la Fabbrica verde di Le Corbusier e altri progetti manifesto, il villaggio modello di Dalmine, il Borgo Olivetti a Ivrea e il quartiere Olivetti a Pozzuoli, le sedi di aziende italiane in Paesi emergenti, e altri insediamenti urbani per la produzione rappresentano la formulazione intorno alla fabbrica di idee di città e comunità. Ricondotti alla trasformazione del paesaggio italiano, le centrali termoelettriche, oltre a quelle nucleari, dell'Ansaldo, le grandi infrastrutture, oltre ai petrolchimici, di Montedison, gli interventi di attrezzatura e ristrutturazione del Paese della Fiat, le residenze INA-Casa e le infrastrutture della Dalmine per la Cassa del Mezzogiorno, e case popolari, viadotti

e strutture sociali disseminate dalle aziende sul territorio identificano un paesaggio che esprime aspirazioni di crescita e modernità. E se, riportato al rapporto tra aziende e progettisti, dalla Olivetti con Luigi Cosenza o con Gabetti e Isola, o con Le Corbusier, alla Dalmine con Giovanni Greppi, alla Fiat con Vittorio Bonadè Bottino, ma anche con Pier Luigi Nervi e Riccardo Morandi, come in America la Ford con lo studio Kahn, il sodalizio tra produzione industriale e progettazione dello spazio esprime l'identificazione della fabbrica in opere d'autore, ricondotto alla struttura d'impresa, dagli uffici tecnici agli uffici per la propaganda, agli uffici relazioni interne/esterne, al servizio costruzioni e impianti, alle sezioni architettura e urbanistica, fino all'Engineering, individua il progetto come anonimo processo collettivo. Tra città e paesaggio e tra autorialità e anonimato, collocata in quegli anni e vista dall'interno, la grande azienda italiana è sinonimo di qualità e affidabilità applicate alla produzione di massa e alla sua comunicazione; collabora con i soggetti pubblici, agisce nelle ricostruzioni e nello sviluppo delle aree disagiate, apprende ed esporta competenze oltre confine, guarda alla sostenibilità, promuove la modernizzazione: incarna la visione progressiva del 900. Rivista a distanza, ne mostra le crepe: sfumate le retoriche di modernizzazione e di sviluppo, attraversate l'espansione economica e urbana e la globalizzazione, uno sguardo affetto dalla crisi registra i mutamenti dello sviluppo in ritrazione, della comunità in moltitudine, la dissoluzione di regimi e monopoli, i rapporti contraddittori tra pubblico e privato e le complessità dell'amministrazione, la destrutturazione delle imprese e del mercato della progettazione, e raccoglie residui nel territorio frantumato. Mentre l'identificazione tra azienda e città si sposta nel mondo virtuale di Samsung City, dall'osservatorio reale del nord-est italiano emergono la crisi dei distretti industriali, la delocalizzazione della produzione, ma anche il rientro di alcuni investimenti, l'avvio di

nuovi localismi e artigianati, e una grande quantità di materiali a disposizione di riparazioni e di ricicli.

In un momento di riciclo dei materiali e delle idee, e di teorizzazioni del riciclo, se gli interventi progettuali agiscono su residui sparsi, con manipolazioni e reinvenzioni, il pensiero sull'architettura e sulla città rielabora visioni. E mentre revisioni recenti del 900, attraverso mostre tematiche - dall'architettura della guerra alle infrastrutture all'architettura italiana - e nuovi dizionari, ricercano in quel secolo i sedimenti dell'attuale condizione, e le ultime due Biennali di Architettura - una con gli uffici tecnici pubblici in Europa e Olivetti in Italia, l'altra con le declinazioni della modernità nei vari Paesi - ritornano alle opere tecniche e al moderno, la revisione critica del lavoro degli uffici tecnici delle aziende italiane e del mondo costruito in quegli anni si candida a rientrare in quelle operazioni, rilevando, nelle pieghe del presente, una rinnovata domanda di visioni e una rinnovata esigenza di fare collettivo.

Fabrizia Ippolito

# Novità editoriali



## LA PIANIFICAZIONE COMUNALE NEL MEZZOGIORNO

a cura di Emanuela Coppola  
collana Accademia



## UNA POLITICA PER LE CITTÀ ITALIANE

a cura di Francesco Domenico Moccia e Marichela Sepe  
collana Accademia



## SINERGIE PER CITTÀ E TERRITORI

a cura di Luca Fondacci  
collana Accademia



## URBANISTICA

semestrale

152

(luglio - dicembre 2013)



## urbanistica INFORMAZIONI

bimestrale

259-260

(gennaio-febbraio  
marzo-aprile 2015)



## Daniele Rallo, Luca Rampado Urbanista e pubblico impiego

Con una serie di provvedimenti legislativi il Governo sta promuovendo una nuova architettura istituzionale: la eliminazione delle Province, la costituzione delle Città Metropolitane, l'accorpamento dei Comuni. Ma nel dibattito dell'agenda politica viene messo in discussione anche il ruolo delle Regioni: troppo sperequante è il confronto con le Regioni (e le Province) a Statuto Autonomo. Il tutto condito anche dalla revisione della carta costituzionale nell'ottica del federalismo "obbligato" dalla scarsità di risorse e da "una crisi mai vista"<sup>1</sup>.

La legge 122/2010 ha preso in considerazione l'unione dei comuni con popolazione sino a 5000 abitanti, o 3000 se riferentesi a comunità montane. La legge "obbliga" ad esercitare alcune funzioni fondamentali degli stessi comuni attraverso il ricorso ad una forma "associata" o "mediante unione di comuni" o attraverso l'utilizzo di apposite "convenzioni". Ma se le funzioni richiamate "sono legate alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione" i comuni le devono esercitare "obbligatoriamente in forma associata". Ormai quasi tutte le funzioni vengono esercitate informaticamente, il riferimento sembra pleonastico.

L'obbligo introdotto dalla legge corrisponde perciò ad una nuova architettura istituzionale che, in linea di tendenza, cerca di ridurre il numero dei comuni piccoli attraverso una pseudo-riforma tecnica. Non potendo imporre direttamente gli accorpamenti per la vischiosità del sistema, la riforma parte da requisiti tecnici per approdare in modo strisciante all'unione politico-amministrativa. Essendo impossibile trovare delle regole condivise, vedasi per es. il fallimento dell'ente intermedio individuato negli anni '80 nel "comprensorio", l'unione dei comuni avviene così con modalità "volontaristica" ancorché "obbligatorio".

I comuni interessati sono quasi il 70% del

totale. (vedi tab.). Le aggregazioni devono avvenire tra comuni con un limite minimo di popolazione di 10.000 abitanti.

Le "funzioni fondamentali" a cui la legge si riferisce sono quelle specificate nella Costituzione all'art. 117 come modificato nel 2012 (L. 135/012). Queste, come si legge dall'elencazione, sono in pratica tutte quelle di norma esercitate dagli enti locali e sono le seguenti:

- a. organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b. organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c. catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d. la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e. attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f. l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g. progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini;
- h. edilizia scolastica, per la parte non attribuita alla competenza delle province (in via di dismissione!), organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i. polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- j. tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

Il governo del territorio cioè la pianificazione urbanistica ed il controllo dell'edilizia diventa uno dei cardini delle funzioni che devono essere esercitate dal "nuovo" comune. La concentrazione in un unico ente dovrebbe produrre delle economie di scala e, si presume, una maggiore attenzione e valorizzazione, per quello che interessa in questa sede,

alla tematica legata all'urbanistica.

Sinora nei comuni di piccole dimensioni l'ufficio delegato assomma(va) sia il controllo e la vidimazione delle pratiche edilizie, sia la pianificazione generale ed attuativa, sia i lavori pubblici (ed in certi casi anche l'ambiente/ecologia).

La figura professionale che ricopre l'incarico di responsabile dell'ufficio è l'architetto o l'ingegnere "vecchio ordinamento" ma molto spesso risulta essere un diplomato geometra. Non essendo presenti alcune professionalità con competenze specifiche il Comune si vede costretto ad affidare contratti a termine o contratti di tipo professionale esterni.

Il ricorso al professionista esterno per la redazione della strumentazione urbanistica, generale e attuativa, diventa in questo modo obbligatoria, sia per l'oggettivo carico di lavoro sia per complessità della materia sia per mancanza di competenze.

La pianificazione urbanistica ma anche il controllo del processo edilizio sono diventate operazioni complesse e complicate per cui il tecnico delegato deve avere una preparazione di base tecnica specifica non sempre fornita dal percorso studiorum.

La laurea, a differenza dei politecnici di altri paesi europei, soprattutto quelli dei paesi dell'est, difficilmente sono "professionalizzanti" anche se tale obiettivo è dichiarato esplicitamente nella legge di riforma universitaria già dalla fine degli anni '90 e ribadito dal provvedimento che ha riorganizzato gli ordini professionali di architetto e di ingegnere (D.P.R. n° 328/01).

Per valutare un progetto edilizio bisogna avere competenze anche in materia urbanistica, ambientale-paesaggistica, di compatibilità idraulica e geologica, di impiantistica, di valutazione ambientale strategica, di valutazione di incidenza, di vincolistica ecc.. Ma anche di valutazione economico-finanziaria per poter stare al tavolo del confronto e delle trattative per l'applicazione della perequazione, della compensazione, del credito edilizio per i programmi di rigenerazione urbana, di recupero delle aree dismesse, ecc..

Sono tutte competenze specifiche del percorso degli studi che svolge il laureato in urbanistica o in pianificazione territoriale e ambientale<sup>2</sup>.

La riorganizzazione degli uffici deve quindi passare anche attraverso la riorganizzazione del personale. Il settore edilizia e lavori pubblici deve essere staccato dal settore pianificazione urbanistica e ambientale, come già avviene nei comuni di medie e grosse dimensioni, e la figura di responsabile deve essere distinta valorizzando le competenze acquisite nel percorso formativo. E' anche con questa motivazione che alla fine degli anni '60 viene creato il primo corso di laurea in urbanistica per poter immettere sul mercato una figura professionale specialistica e settoriale<sup>3</sup>.

1. V.Parlato, Una crisi mai vista, 2014
2. Sull'argomento vedi anche <http://www.urbanisti.it/2013/attachments/article/80/uio213.pdf>
3. L.Ciacci, B.Dolcetta, A.Marin, Giovanni Astengo. Urbanista militante, 2009

<b>Comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti per Regione 2014</b>			
<b>Regione</b>	<b>Totale Comuni</b>	<b>di cui inferiore 5000 abitanti</b>	
		<b>numero</b>	<b>%</b>
Valle d'Aosta	74	73	98,65
Molise	136	125	91,91
Piemonte	1206	1070	88,72
Trentino Alto Adige	326	289	88,65
Sardegna	377	314	83,29
Abruzzo	305	249	81,64
Calabria	409	323	78,97
Liguria	235	183	77,87
Basilicata	131	99	75,57
Marche	236	170	72,03
Friuli Venezia Giulia	216	153	70,83
Lombardia	1531	1064	69,50
Lazio	378	252	66,67
Umbria	92	60	65,22
Campania	550	335	60,91
Veneto	579	308	53,20
Sicilia	390	204	52,31
Toscana	279	126	45,16
Emilia Romagna	340	148	43,53
Puglia	258	85	32,95
<b>Totale</b>	<b>8048</b>	<b>5630</b>	<b>69,96</b>

Fonte: ns elabor. su dati Istat

# Opinioni e confronti

## Grandi opere e piccole città

Marisa Fantin

Dicembre 2014, l'allora Ministro Lupi assieme alla Camera di Commercio presentano alla città di Vicenza uno studio di fattibilità per la realizzazione della nuova linea di Alta Capacità che interessa il tratto da Verona a Padova.

Un progetto del quale si discute da anni e per il quale sono state elaborate nel tempo diverse ipotesi a partire dall'idea di realizzare una linea di Alta Velocità, per la quale sono necessari requisiti tecnici ben diversi rispetto alla più lenta Alta Capacità, con diverse ipotesi di tracciato tutte per ragioni funzionali, ambientali, paesaggistiche, economiche ritenute non praticabili.

Questo ultimo progetto, decisamente rilevante sia per il tessuto urbano del capoluogo sia per i comuni interessati dal passaggio dei binari sia per il territorio che ne dovrebbe usufruire, viene presentato come una soluzione concreta, finanziata sia per quanto riguarda l'opera ferroviaria sia per le opere complementari e connesse.

Il nuovo tracciato corre parallelo all'attuale ferrovia ed è realizzato con il duplicamento dei binari. Il progetto prevede di realizzare la stazione dell'AC fuori dal centro urbano in prossimità della Fiera che si trova all'interno della zona produttiva e in prossimità del casello autostradale della A4, questo per garantire alla nuova stazione un bacino di utenza almeno provinciale (le Ferrovie misurano in 30 minuti di percorrenza in auto la distanza massima per calcolare il bacino di utenza di una stazione AC). La stazione esistente, trovandosi in centro, avrebbe un raggio molto più limitato dovendo percorrere strade urbane. Per ragioni tecniche di realizzazione degli scambi ferroviari l'attuale stazione viene dismessa, non ritenendola più utilizzabile nemmeno per il traffico locale ed è prevista una nuova stazione urbana a est del nucleo storico in un'area in corso di realizzazione (particolarmente infelice negli esiti urbanistici ed edilizi) prossima al nuovo Tribunale, all'università e allo stadio. L'area della attuale stazione verrebbe liberata dai binari, che qui vengono interrati, liberando un'area grande circa come la metà del centro storico. Il progetto ferroviario comprende alcune opere complementari tra le quali: una galleria artificiale di sezione circolare che dovrebbe ospitare nell'emiciclo superiore la nuova viabilità e nell'emiciclo inferiore servire da canale scolmatore (questo intervento ha scatenato le polemiche in merito alla possibilità che una simile opera possa compromettere la staticità delle ville palladiane vicine e verrà con ogni probabilità abbandonato); una filovia in sede propria dovrebbe collegare le due stazioni.

Il 2015 è l'anno in cui lo studio di fattibilità deve essere tradotto in progetto e l'anno in cui il territorio deve esprimersi sull'opportunità della soluzione e sui modi in cui viene attuata. Soprattutto si tratta di trovare come questo progetto possa diventare una scelta consapevole da guidare e orientare e non da subire. Perché se l'idea

del passaggio dell'Alta Capacità e del rinnovo del collegamento ferroviario Milano-Venezia è da più parti condivisa, l'impegno che nell'arco di quest'anno si deve prendere non è solo quello di approvare o meno un progetto (e già questo non è un compito facile) ma anche quello di accompagnare il progetto che verrà scelto nella sua realizzazione che non sarà né breve né indolore.

Questa breve premessa perché Vicenza è un ottimo caso-studio per provare ad affrontare il tema della rigenerazione urbana e della valorizzazione delle città secondo l'approccio che oggi ci sembra il più corretto e pertinente che è quello di concepire le trasformazioni urbane secondo un progetto di città e territorio complessivo rivolto al futuro. Nel senso di avere chiari gli obiettivi e poter coniugare tali obiettivi con i tempi e i modi della loro realizzazione. Credo, quindi, che questo avvenimento debba essere seguito con particolare attenzione non solo dai frequentatori del territorio cittadino, ma più in generale da coloro che si occupano del territorio e della pianificazione perché dentro a questo percorso si incontrano molti dei temi sui quali l'urbanistica sta riflettendo.

In tempi di crisi, quasi inaspettatamente, è tornato centrale il dibattito sul valore della città come fattore di sviluppo e di coesione sociale. Città come riferimento dell'identità sociale, culturale ed economica, luogo della vita quotidiana e della competizione mondiale. Rispetto a questa idea di città quale perimetro geografico, sociale e culturale possiamo tracciare perché abbia senso parlare di città di Vicenza? Il ruolo dei territori diffusi, le politiche di riduzione del consumo di suolo e di densificazione, una nuova progettazione dei servizi e il progetto di mobilità sempre più orientato verso mezzi alternativi all'auto chiedono un ripensamento del termine città in particolare in una regione come il Veneto dove la struttura portante è costituita da capisaldi urbani più che da città nel senso europeo del termine. E questo non è un tema strettamente di pianificazione urbana, quanto piuttosto e in modo ancora più rilevante di programmazione economica, di capacità e opportunità per lo sviluppo del mondo imprenditoriale che è uno dei punti di forza del vicentino, ma anche di accrescimento sociale e culturale. Idea di città come nodo strategico di un territorio più vasto che non è affatto nuova per Vicenza: la stessa città del Palladio è fatta degli edifici urbani e delle ville di campagna che hanno colonizzato il territorio circostante.

Dunque, stabilire la giusta relazione tra una infrastruttura di collegamento di questa portata e il ruolo che Vicenza deve avere all'interno della rete comporta appunto una riflessione su quale senso dare a una città media che non fa parte delle città metropolitane, che non è capitale della cultura, che non ha Expo, perché non sia un territorio dell'apartheid, ma un territorio capace. Tenendo conto del fatto che le infrastrutture per la mobilità non sono oggi

l'unica rete che ragionevolmente consente ai nodi di stare nel mondo, ma che devono essere messe in campo altre forme di rete anche immateriali altrettanto importanti.

Non va inoltre trascurato il fatto che siamo di fronte a un ulteriore progetto di grande opera, definizione che porta con sé non pochi rischi sia nei confronti del rapporto con i territori sia per gli innumerevoli esempi di corruzione o cattiva esecuzione. Nel sito di SILOS [www.silos.infrastrutturestrategiche.it](http://www.silos.infrastrutturestrategiche.it) (SILOS sta per Sistema Informativo Legge Opere Strategiche) la previsione di costo della tratta Verona-Padova passa da circa 2600 miliardi di euro nel 2004 a più di 6000 miliardi di euro nel 2014. Di questi 6000 circa 3600 per la tratta Verona-Vicenza e circa 2400 per quella Vicenza-Padova. E' ovvio che si deve distinguere tra la lotta alla corruzione e al malaffare e i progetti di grandi opere: se i progetti sono necessari devono essere realizzati in modo onesto. Ma non va nemmeno trascurato un controllo e una valutazione dei costi per evitare lo spreco delle risorse e per avere una strategia di investimento che consenta di realizzare quanto e come utile e necessario. E questa è una componente importante del progetto.

E ancora, per rimanere sui temi di interesse generale che il progetto vicentino mette in discussione, un elemento importante è quello della condivisione delle scelte, della concertazione e della partecipazione per poter esprimere la volontà non solo di un'amministrazione o di una o più categorie economiche, ma della città. Qui si apre una sperimentazione importante su quali e come le informazioni devono essere raccolte, interpretate e condivise. Un progetto di questa portata, qualunque sia la scelta progettuale per la sua realizzazione, è destinato a cambiare la città sia durante il suo farsi che una volta completato. E' giusto, quindi, che la città ne abbia consapevolezza, senza ricorrere a partecipazioni di facciata o strumentali, ma coinvolgendo cittadini, categorie professionali, realtà economiche e sociali, i sindaci dei comuni della provincia in questo percorso e dando la possibilità a ciascuno di esprimere un contributo utile. Dunque si apre un processo di partecipazione molto complesso nel quale le esperienze tradizionali che accompagnano un progetto pubblico vengono messe in crisi di fronte alla complessità del progetto e, quindi, alla difficoltà di mettere in grado la città di esprimere un'opinione consapevole. Come si racconta un progetto tecnicamente complesso e soprattutto come si racconta non solo il progetto dei binari e delle stazioni, ma soprattutto se e come il territorio cambia in conseguenza al progetto? Ancora una volta dobbiamo essere in grado di confrontarci su un progetto di città e di territorio e non solo su un progetto ferroviario, una visione che dovrebbe essere propria degli strumenti urbanistici comunali ma anche territoriali.

E su questi temi di carattere generale altri se ne aprono che sono legati alle peculiarità del territorio interessato e che riguardano il rapporto tra un'infrastruttura invadente e una città patrimonio dell'UNESCO, con un fondale costituito dall'insieme dei colli Berici e con rilevanti problematiche di natura idrogeologica. Lo studio di fattibilità rivoluziona l'entrata al centro storico e anche il funzionamento della città. La stazione AC vicina alla Fiera e al casello autostradale è funzionale all'accessibilità anche dai territori della Provincia, ma allo stato delle infrastrutture esistenti e previste presuppone che la gran parte degli utenti arrivi con l'auto. Ragiona sui nodi della grande viabilità ritenendo che l'auto sarà ancora il mezzo più veloce per arrivare a Vicenza e poi con il filobus fino alla nuova stazione.

La fermata urbana al Tribunale disegna un nuovo accesso alla città storica che nel progetto si descrive come equivalente alla attuale stazione ferroviaria sostenendo, in modo piuttosto banale, che la distanza da percorrere per giungere alla Basilica è più o meno la stessa. E' la qualità del contesto urbanistico e architettonico che non è certo la stessa, caratterizzata da insediamenti di carattere marginale, da un percorso di scarso interesse paesaggistico, attraversando spazi poco definiti, spesso percorrendo retri di edifici. Siamo vicini allo Stadio, all'Università e al Tribunale, ma l'immagine che si ha di Vicenza all'arrivo in stazione non è certo delle migliori. Anche l'attuale zona della Stazione andrebbe ripensata sia per i collegamenti con il trasporto pubblico locale sia per avviare, finalmente, i progetti di rigenerazione dei comparti degradati che da tempo sono oggetto di studio. Sia che si mantenga l'attuale stazione sia che venga sostituita, il tema del ruolo che questa area centrale deve e può svolgere nel contesto urbano rimane un problema da risolvere.

In breve: qui non si discute di un progetto ferroviario, ma di una città e di una provincia. Lo studio di fattibilità non si occupa delle conseguenze dell'opera, questo è un compito che la comunità ha il dovere di assumersi e sul quale ha il diritto di essere ascoltata.

## Indice degli autori

Francesco Abbamonte  
*Presidente Ass. Riscatto Urbano*

Franco Alberti  
*INU Veneto, Regione Veneto*

Antonia Arena  
*Università di Napoli*

Ottavia Aristone  
*Università di Chieti-Pescara*

Franca Balletti  
*INU Liguria*

Angela Barbanente  
*Regione Puglia*

Carlo Alberto Barbieri  
*INU Piemonte e Valle d'Aosta*

Matteo Basso  
*Università IUAV di Venezia*

Stefano Bigiotti  
*Università La Sapienza di Roma*

Gabriele Bollini  
*Università di Modena e Reggio*

Emilio Bosco  
*Architetto*

Achille Bucci  
*INU Marche, Regione Marche*

Virna Bussadori  
*Provincia di Bolzano*

Silvia Capurro  
*Inu Liguria*

Paola Carobbi  
*INU Lazio*

Domenico Cecchini  
*INU Lazio, BISP 2015*

Marco Cremaschi  
*Università Roma Tre*

Lucio Contardi  
*INU Lazio*

Emanuela Coppola  
*INU Campania*

Claudia Dall'Olio  
*Regione Emilia-Romagna*

Luciano de Bonis  
*INU Lazio, Università del Molise*

Giuseppe De Luca  
*Segretario generale INU*

Anna Delera  
*Politecnico di Milano*

Catherine Dezio  
*Università La Sapienza di Roma*

Alessia di Loreto  
*Università di Chieti-Pescara*

Marisa Fantin  
*Presidente Ordine APPC di Vicenza*

Isidoro Fasolino  
*Università di Salerno*

Carla Ferrari  
*Architetto*

Lucia Fonti  
*INU Lazio*

Roberto Formato  
*Ingegnere Gestionale*

Roberto Gabrielli  
*INU Emilia-Romagna*

Vito Garramone  
*Regione Veneto, RURBANCE*

Pietro Garau  
*Curatore BISP 2015*

Francesco Gastaldi  
*Università IUAV di Venezia*

Carolina Giaimo  
*INU Piemonte e Valle d'Aosta*

Michele Grimaldi  
*INU Campania*

Graziella Guaragno  
*Regione Emilia-Romagna*

Giuseppe Guida  
*Università di Napoli*

Maria Veronica Izzo  
*Architetto*

Marco Lauro  
*Ass. Riscatto Urbano*

Valeria Lingua  
*Università di Firenze*

Luca Lodatti  
*RURBANCE*

Pietro Maifredi  
*Geologo*

Antonella Martino  
*Architetto*

Josette Mathiou  
*Regione Regione Valle d'Aosta*

Giuseppe Mazzeo  
*Ricercatore CNR*

Anna Mele  
*Regione Emilia-Romagna*

Anna Mesoletta  
*INU Campania*

Francesco Domenico Moccia  
*Università di Napoli*

Daniel Modigliani  
*Commissario ATER Roma*

Antonio Nigro  
*Università di Napoli*

Ennio Nonni  
*Architetto e Urbanista*

Federico Oliva  
*Politecnico di Milano*

Lorenzo Pallotta  
*Expo 2015 s.p.a*

Andrea Pasetti  
*Provincia di Genova*

Luigi Pingitore  
*Inu Toscana*

Irene Poli  
*INU Lazio*

Michele Porsia  
*Università del Molise*

Anna Prat  
*Direttrice Torino Strategica*

Daniele Rallo  
*AssUrb*

Luca Rampado  
*AssUrb*

Chiara Ravagnan  
*INU Lazio*

Silvia Saccomani  
*INU Piemonte e Valle d'Aosta*

Nicolò Savarese  
*Coordinatore BISP 2015*

Francesco Sbetti  
*Direttore UI*

Federico Scala  
*Laureato in Pianificazione territoriale*

Alessandro Sgobbo  
*Università di Napoli*

Silvia Soppa  
*INU Liguria*

Marco Spada  
*Università La Sapienza di Roma*

## Indice dei luoghi

Alto Adige  
Bomporto (MO)  
Campania  
Chiavari (GE)  
Cinque Terre  
Emilia-Romagna  
Faenza  
Fiume Entella  
Genova  
Grezzana  
Lavaux (Svizzera)  
Lazio  
Liguria  
Londra  
Marche  
Molise  
Napoli  
Negrar  
Noli (SA)  
Rapalano Terme (SI)  
Roma  
Roverè Veronese  
Sardegna  
Sicilia  
Torino  
Torrecuso (BN)  
Toscana  
Trentino  
Valle d'Aosta  
Veneto  
Verona  
Vicenza

## Nel prossimo numero

- Accademia urbana
- Politiche e progetti per le aree di edilizia pubblica

La  
BIBLIOTECA  
TASCABILE  
DI  
INU EDIZIONI

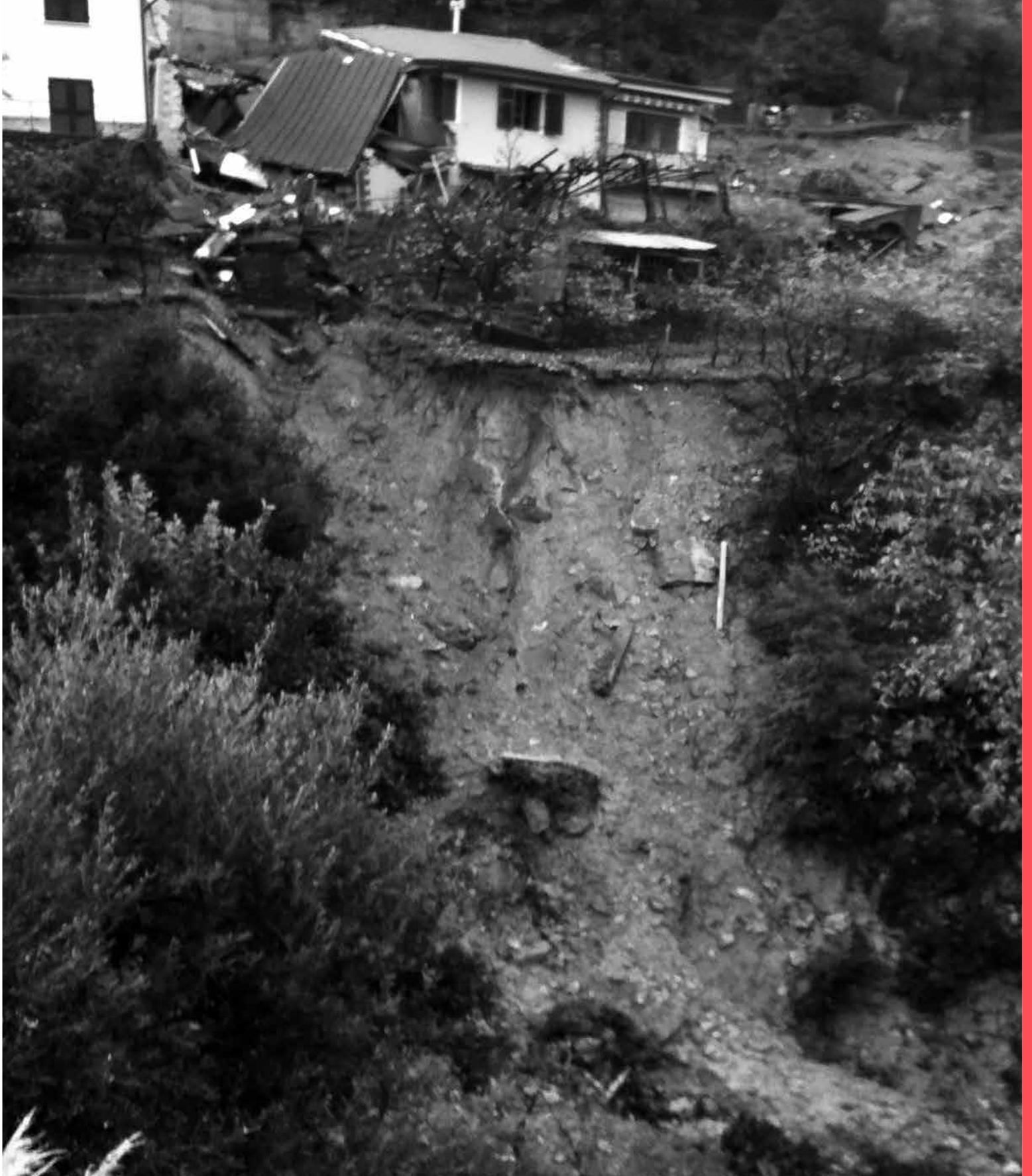
Il successo dei Tablet e degli eReader, unito a una maggior disponibilità di titoli, sta finalmente portando alla diffusione dei libri senza carta.

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



Pietro Maifredi, *Effetto "canale di gronda" Casanova (Varazze)*