

urbanistica

# INFORMAZIONI

**PER UN PAESE FRAGILE**, "Un impegno continuativo e tre passi contro le macerie" raccoglie le riflessioni e le priorità con cui l'INU rappresenta un futuro di territori sicuri e con benessere e qualità socio economica. *Città Metropolitane Italiane* - Torino, Milano, Genova, Bologna, Firenze - una documentazione sullo **STATO DELL'ARTE** nella *pianificazione* e costruzione di questo nuovo livello amministrativo e di governo economico e territoriale. Una finestra su **TIRANA** in cerca di *Identità*: il territorio suburbano di "Durana". **URBANISTICA IN ROSA**, premio promosso e organizzato dall'associazione Ilaria Rambaldi Onlus - laureanda in ingegneria che ha perso la vita nel sisma dell'Aquila - incentrato nella *sensibilizzazione della prevenzione dal rischio sismico e idrogeologico*, del buon costruire e del rispetto della normativa in materia di costruzione e sicurezza.

**267-268**

Rivista bimestrale  
Anno XXXXIII  
Maggio-Giugno  
Luglio-Agosto  
2016  
ISSN n. 0392-5005

€ 20,00

**INU**  
Edizioni



Rivista bimestrale urbanistica e ambientale  
dell'Istituto Nazionale Urbanistica  
Fondata da Edoardo Salzano  
Anno XXXVIII  
Maggio-Giugno  
Luglio-Agosto 2016  
Euro 20,00

Editore: INU Edizioni  
Iscr. Tribunale di Roma n. 3562/1995;  
Roc n. 3915/2001;  
Iscr. Cciaa di Roma n. 814190.  
Direttore responsabile: Paolo Avarello

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:  
Emanuela Coppola,  
Enrica Papa,  
Anna Laura Palazzo,  
Sandra Vecchiotti

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

Consiglio di amministrazione di INU Edizioni:  
M. Fantin (presidente),  
D. Di Ludovico (consigliere delegato),  
F. Calace, G. Ferrina, F. Sbetti, G. De Luca.  
Redazione, amministrazione e pubblicità:  
INU Edizioni srl  
Via Ravenna 9/b, 00161 Roma  
tel. 06/76134341, 06/68195562,  
fax 06/68214773, <http://www.inu.it>

Comitato scientifico e consiglio direttivo nazionale  
INU: Amante Enrico, Arcidiacono Andrea, Barbieri  
Carlo Alberto, Capurio Silvia, Cerchini Domenico,  
Centanni Claudio, Dalla Batta Eddi, De Luca Giuseppe,  
De Maio Domenico, Fantin Marisa, Fassone Antonio,  
Gasparini Carlo, Gerundo Roberto, Giudice Mauro,  
Imberti Luca, La Greca Paolo, Leoni Guido, Marini  
Franco, Masciarucci Roberto, Moccia Domenico F.,  
Ombuen Simone, Piccinini Mario, Porcu Roberta,  
Properzi Pierluigi, Rossi Franco, Rossi Ingrid, Rota  
Lorenzo, Rumor Andrea, Stramandinoli Michele, Todaro  
Vincenzo, Torre Carmelo, Torricelli Andrea, Trillo  
Claudia, Ulrici Giovanna, Vecchiotti Sandra, Venti  
Donatella, Viviani Silvia, Zuffi Diego

Componenti regionali del comitato scientifico:  
Abruzzo e Molise: Radocchia 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: Fondelli S. (coord.) [simona.fondelli@unibo.it](mailto:simona.fondelli@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 F. (coord.) [rossidel@tin.it](mailto:rossidel@tin.it), Imberti L., Campo F.  
Marche: Rosettini G. (coord.) [responsabile.utc@comune.rip.ea.n.it](mailto:responsabile.utc@comune.rip.ea.n.it), Pizzini M., Vitati G.  
Piemonte: Saccomani S. (coord.) [silvia.saccomani@polito.it](mailto:silvia.saccomani@polito.it)  
Puglia: Torre C. [torre@uniba.it](mailto:torre@uniba.it), Rotondo F., Frottondo@poliba.it, Reina A., Calucci 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@spoleto.rogett.com](mailto:a.bruni@spoleto.rogett.com), Ghigliotti G., Bignetti C., Guarnello R.  
Veneto: Baiocco R. (coord.) [baiocco@iuav.it](mailto:baiocco@iuav.it), De Michele A., Velo L.

Foto in IV di copertina:  
AP Photo/Gregorio Borgia (fonte corriere.it),  
Amatrice, 24 agosto 2016. L'originale è a colori.

Progetto grafico: Hstudio

Impaginazione: Ilaria Giatti

Fotocomposizione e stampa:  
Duemme Grafica - Roma  
Via della Maglianella 71, 00166 Roma  
[www.duemmegrafica.it](http://www.duemmegrafica.it)



Associato all'Unione stampa periodica italiana

Registrazione presso il Tribunale della stampa di  
Roma, n. 22/1997  
Spedizione in abbonamento Postale Art. 2, comma  
20/b, L. 662/96 - Roma

Abbonamento annuale Euro 30,00  
Versamento sul c/c postale n. 16286007, intestato a  
INU Edizioni srl, Via Ravenna 9/b, 00161 Roma,  
o con carte di credito: CartaSi - Visa - MasterCard.

## Aperture

Prevenzione emergenza  
ricostruzione

Francesco Sbetti

## Agenda

Gli effetti del sisma sulle  
aree colpite nella Regione  
Marche: intervista al Sindaco  
di Acquasanta Terme Sante  
Stangoni e alla Vicepresidente  
della Giunta Regionale Anna  
Casini

C. Centanni, G. Rosellini

## il Punto

Pianificazione e prevenzione

Silvia Viviani

## 09 Per un paese fragile

a cura di Luigi Pingitore

- 11 **Un impegno continuativo e tre passi contro le macerie**  
*Silvia Viviani, Luigi Pingitore, Carlo Gasparrini*
- 14 **Politiche di prevenzione sismica e strumenti di governo del territorio**  
*Irene Cremonini, Valter Fabietti*
- 16 **Un new deal per la qualità e la sicurezza del territorio italiano**  
*Maurizio Carta*
- 18 **Riparare ciò che è stato fatto male, intervenire su ciò che non è stato fatto**  
*Mauro Grassi*
- 19 **Una strategia per la "ricostruzione" delle aree interne danneggiate dal sisma**  
*Francesco Domenico Moccia, Massimo Sargolini*
- 21 **I miei terremoti**  
*Dionisio Vianello*
- 22 **Un contributo per L'Italia "di mezzo"**  
*Alessandro Bruni, Claudio Centanni, Francesco Alberti*
- 24 **Emergenza, ricostruzione e sviluppo: il caso "L'Aquila"**  
*Luana Di Lodovico*

## 26 Indirizzi per la pianificazione territoriale delle Città Metropolitane

a cura di Francesco Sbetti e delle sezioni regionali dell'INU

- 28 **Città Metropolitana di Torino**  
*Gianfranco Fiora*
- 34 **Città Metropolitana di Milano**  
*Piero Nobile*
- 37 **Città Metropolitana di Genova**  
*Andrea Pasetti*
- 41 **Città Metropolitana di Bologna**  
*Elisa Conticelli, Stefania Proli, Simona Tondelli, Sandra Vecchietti*
- 46 **Città Metropolitana di Firenze**  
*Francesco Alberti*

## 48 Rafforzamento di accessibilità e inclusione tra conferenze e festival

Iginio Rossi

## 53 Una finestra su: Tirana

a cura di Enrica Papa

- 53 **Tirana in cerca d'identità: il territorio suburbano di 'Durana'**  
*Dorina Pojani*

## 59 Rassegna urbanistica

- 59 **Trent'anni di tutela degli edifici storico testimoniali in territorio rurale a Cesena**  
*Otello Brighi, Mattia Brighi*
- 68 **La gestione sostenibile dei rifiuti: governance e azioni pilota per la città di Genova**  
*Selena Candia, Francesca Pirlone*
- 71 **Procedimenti di riconversione del patrimonio pubblico tra il 2015 e il 2016**  
*Francesco Gastaldi, Federico Camerin*
- 73 **La fine dello stabilimento delle ex-officine grafiche Arbe a Modena**  
*Giampaolo Evangelista*

## 75 Urbanistica in rosa

a cura di Pierluigi Properzi, Luana Di Lodovico, Maria Grazia Piccinini

- 76 **Aree metropolitane tra degrado ambientale, rischi e cambiamento climatico. Metodi e tecniche per la conoscenza**  
*Giada Limongi*
- 77 **Racconti dal fiume. Riconquista del suolo lungo i fiumi Chiampo e Alpone**  
*Beatrice Gobbetti, Marica Conte, Martina Cogo*
- 79 **Sisma e città densa. La "vita utile" della città di Catania. Analisi rischio sismico e soluzioni progettuali integrate**  
*Federica Miranda*
- 80 **Ricucire i frammenti: piazze d'acqua per l'area orientale di Napoli**  
*Lidia Salvati*
- 81 **La riduzione della vulnerabilità urbana per la mitigazione del rischio sismico nel centro storico di Assergi (AQ)**  
*Primola Cardelli*

## 83 | Ijburg, un "Vinex" extra *a cura di Fabiola Fratini*

91 | **Accademia urbana**  
*a cura di Antonio Cappuccitti, Carmela Mariano, Irene Poli, Chiara Ravagnan*

91 | **La centralità del progetto urbanistico: innovazione e sperimentazione all'Università Mediterranea di Reggio Calabria**  
*Celestina Fazia, Sante Foresta, Francesca Moraci, Domenico Passarelli*

94 | **L'Urbanistica tra sperimentazione, ricerca e insegnamento: la Facoltà di Ingegneria e Architettura dell'Università di Cagliari**  
*Federica Leone*

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

96 | **L'urbanistica "rischiosa"**  
*Daniele Rallo, Luca Rampado*

98 | **ANCSA**  
*a cura di Stefano Storchi*

98 | **Sul terremoto occorre riflettere**  
*Stefano Storchi*

100 | **Leonardo Benevolo, il difficile mestiere dell'architettura**  
*Anna-Paola Pola*

101 | **Libri e altro**  
*a cura di Francesco Gastaldi, Luca Giulio Velo*

106 | **Indici**

CONTRIBUZIONI

## 021

### Com'era, dov'era?

*Federico Oliva*

P04

in quarta

**Amatrice, 24 agosto 2016**  
*AP Photo/Gregorio Borgia*  
*(fonte corriere.it)*

# Aperture

## Prevenzione emergenza ricostruzione

Francesco Sbetti

Gli eventi sismici e le emergenze climatiche degli ultimi mesi hanno messo in evidenza, ancora una volta e con violenza efferata la fragilità del nostro Paese.

Le conoscenze scientifiche ed empiriche sono largamente sufficienti per comprendere ed attendere fenomeni di tale natura, ma abbiamo continuato a sperare che le cose potessero andare bene, abbiamo continuato a credere che la priorità fosse gestire il presente senza attrezzarci per quello che sappiamo deve arrivare. Una responsabilità certamente collettiva, ma che oggi deve far assumere a ciascuno: governo, comunità scientifica, amministratori, tecnici e cittadini, le responsabilità necessarie ad avviare una discontinuità incentrata sulla capacità di difendere le persone e il territorio.

Il primo passo in questa direzione consiste nell'affiancare alla gestione dell'emergenza un programma che sappia distendersi nel medio e nel lungo periodo garantendo nel contempo soluzioni temporanee e interventi di messa in sicurezza del territorio delle infrastrutture e degli edifici.

In questo numero di UI dedichiamo uno spazio significativo alla riflessione su cosa significa per gli urbanisti misurarsi con il "rischio sismico" sia nella fase degli aiuti immediati sia nella programmazione della prevenzione. A fianco di questi contributi avviamo una discussione, nella forma dell'intervista, con gli amministratori locali: sindaci ed assessori regionali, per dare concretezza e prospettiva al progetto di Casa Italia.

Rileggendo i titoli dei materiali prodotti dall'INU negli ultimi 20 anni, cito solo il numero di urbanistica 154 uscito la scorsa estate e il documento prodotto in occasione della audizione con il Governo (riportato nelle pagine seguenti) emerge un quadro molto importante che qualifica l'INU come interlocutore esperto e portatore di una visione e di una conoscenza che è mancata nella difesa del territorio nel secolo passato.

La capacità cioè di legare:

- la fragilità del nostro territorio con l'attenzione all'uso delle risorse;
- la fragilità sismica, ma anche idrogeologica con la fragilità demografica e socioeconomica;
- le politiche e azioni di salvaguardia e di difesa del suolo con le politiche per le aree interne, con le politiche fiscali con le politiche di piano;

- il sistema delle conoscenze accumulate in occasione della redazione dei piani strutturali con il sistema delle conoscenze che serve alla ricostruzione e alla prevenzione.

"In Italia il terremoto è una tragedia che non avviene solo durante la violenza del sisma che squassa la terra e smotta le comunità, ma inizia prima nell'assenza di prevenzione e controllo e spesso continua dopo durante la ricostruzione che aggiunge inefficienze al dramma"<sup>1</sup>. Analizzando<sup>2</sup> l'ultima, triste, esperienza dell'Aquila si potrebbero mettere in evidenza tanti errori, reiterati nel tempo (Oliva F., 2014): 1) la inadeguata scelta delle aree su cui realizzare gli edifici prefabbricati che avrebbero dovuto comportare una valutazione dell'assetto urbanistico; 2) la mancanza di un chiaro rapporto tra emergenza e programmazione sviluppato fuori dai canoni della pianificazione urbanistica; 3) una sottovalutazione del ruolo focale che i centri storici avrebbero potuto avere nel restituire senso identitario e ancoraggi spaziali a comunità locali smarrite e in cerca di nuovi radicamenti territoriali. La lettura della coincidenza geografica tra i confini delle aree della Strategia Nazionale Aree Interne e le aree interessate dai recenti eventi sismici prefigurano uno scenario di sinergie e coerenze possibili "indirizzate ai seguenti obiettivi: aumento del benessere della popolazione locale; aumento della domanda di lavoro e di occupazione; aumento del grado di utilizzo del capitale territoriale; riduzione dei costi sociali della de-antropizzazione; rafforzamento dei fattori di sviluppo locale; aumento dell'attrattività dell'area"<sup>3</sup>.

Gli stessi programmi di prevenzione attiva in corso (art.11 della legge 77/2009; detrazioni fiscali) "otterrebbero maggiore sostenibilità ed efficacia se non si ancorassero solo a politiche edilizie a pioggia ed a priorità in base alla pericolosità espressa dalla classificazione sismica, ma incentivassero anche conoscenze multidisciplinari sul rischio sismico, territorialmente articolate a scala subcomunale, in modo da poter poi sostenere maggiormente gli interventi là dove più necessari"<sup>4</sup>.

Il compito che l'INU si è dato (Viviani S., 2016) è quello di lavorare nella complessità della ricostruzione e rendere i passi da compiere più semplici da comprendere e da praticare, distinguendo il breve dal lungo periodo, perché il cambiamento sia efficace e duraturo.

Questo contribuendo alla costruzione di un Programma che individui:

- le politiche urbanistiche per la ricostruzione in modo che gli interventi nei borghi e nei centri storici possano essere attuati legandosi al principio richiesto dagli abitanti: "dov'era com'era",

ma sapendosi adeguare alle identità dei luoghi e ai bisogni in un nuovo rapporto tra economia e sociale;

- il contributo che i piani urbanistici sono in grado di dare alla conoscenza del territorio in termini di difesa del suolo, paesaggio e valori storico-culturali come fattori strategici della ricostruzione;
- le politiche per la rigenerazione da attuare mentre si attua la ricostruzione;
- gli strumenti economico e fiscali.

1. Maurizio Carta, Un new deal per la qualità e la sicurezza del territorio italiano, UI 267/268
2. Francesco Domenico Moccia, Massimo Sargolini, Una strategia per la “ricostruzione delle aree interne danneggiate dal sisma, UI 267/268
3. Francesco Domenico Moccia, Massimo Sargolini, op. cit.
4. Irene Cremonini, Valter Fabietti, Politiche di prevenzione sismica e strumenti di governo del territorio,, UI 267/268

## Com'era, dov'era?

Federico Oliva

Le ricostruzioni post terremoto, non solo per l'ultimo tragico evento dell'Italia centrale, hanno riportato all'onore delle cronache lo *slogan* coniato dal Sindaco di Venezia nel 1903 per la ricostruzione del campanile di San Marco crollato l'anno prima: *com'era, dov'era*. Uno *slogan* allora vincente, che indirizzò la teoria e la pratica del restauro, senza, tuttavia, impedire a quella città di ricostruirsi continuamente su se stessa, in un processo di stratificazione che è proprio delle città, luogo più della rigenerazione e del cambiamento che della conservazione. Un processo che si è interrotto solo nella seconda metà del secolo, quando è prevalsa in tutta Italia l'avversione al “nuovo”, quasi a rimuovere un senso di colpa per gli “orrori” della modernità compiuti durante il fascismo e la ricostruzione. Questo approccio ha comunque segnato la nostra cultura urbanistica e architettonica contemporanea a partire dalla carta di Gubbio del 1960, indirizzando su quella strada anche il recupero dei centri storici, uno dei pochi successi italiani in materia, anche se, in generale, siamo riusciti a conservare più le pietre che le persone e anche se nel PRG di Assisi del '58 Astengo (che della carta di Gubbio fu un promotore) giustamente prevede nella “città entro le mura” anche interventi di demolizione, ricostruzione e nuova costruzione.

Soprattutto dopo il terremoto dell'Aquila del 2009, a causa della sciagurata idea berlusconiana delle *new towns*, quello *slogan* è diventato una parola d'ordine che, da allora, divide i buoni dai cattivi: chi vuole conservare non solo l'identità fisica dei luoghi distrutti, ma anche quella sociale ed economica e chi vuole invece “cementificare” cancellando quelle identità (alla fine, identificare presunti “poteri forti” è sempre vincente!). Naturalmente non è così e l'attuale successo del *com'era dov'era* oltre ai diretti interessati ha conquistato anche politici e ammini-

stratori perché si tratta di una proposta semplice e comprensibile, che non lascia spazio al dubbio: più una cosa è difficile e più immediate e semplici sono le soluzioni, anche se i conservatori più intelligenti a quella parola d'ordine aggiungono l'avverbio “tendenzialmente”.

Ma è proprio giusto ricostruire tutto *com'era*?

Anche le vecchie case costruite male e per questo crollate? Anche le seconde case costruite dovunque da tecnici senza cultura? Anche le tipologie abitative che corrispondevano a una identità sociale e economica che oggi non c'è più (e non a causa del terremoto), che erano abitate da una società e da famiglie diverse per composizione sociale e numero di componenti? E dato che conservare è sempre stata un'azione di selezione e di scelta, non sarebbe meglio decidere rapidamente cosa conservare e cosa ricostruire, utilizzando i molti giovani tecnici che abbiamo fatto studiare per poi lasciarli ad altre occupazioni di sopravvivenza? E infine, non sarebbe meglio ricostruire con tecnologie e materiali moderni, più adatti a resistere ai terremoti e con tempi più rapidi di realizzazione.

Ed è proprio giusto ricostruire tutto *dov'era*? Per altri disastri ambientali, per esempio le alluvioni dovute a una pessima gestione del territorio voluta dalle società locali e per questo assecondata dai politici, nessuno lo sosterrebbe, anzi ci sono leggi che lo impediscono esplicitamente. E perché per i terremoti no? Non andrebbero valutati, come continuano a ripetere i sismologi, gli “effetti in situ”? La microzonazione sismica non è forse il cardine della prevenzione al rischio sismico (come è più delle tecnologie costruttive) e una guida obbligatoria per selezionare la ricostruzione?

Ecco perché alla parola d'ordine oggi vincente aggiungerei, sommessamente, un punto interrogativo.

CONTRIBUIAMO

021

# Agenda

## Gli effetti del sisma sulle aree colpite nella Regione Marche: intervista al Sindaco di Acquasanta Terme Sante Stangoni e alla Vicepresidente della Giunta Regionale Anna Casini

a cura di Claudio Centanni, Giovanna Rosellini

L'Istituto ha voluto porre alcune domande sugli effetti del sisma che ha colpito il Centro Italia a tutt'oggi ancora attivo, per avviare una prima valutazione con i soggetti che concretamente stanno affrontando l'emergenza della gestione del territorio. Da qui nasce l'idea di un'intervista a doppio livello: a un Sindaco di un Comune del cratere che deve far fronte alle richieste della comunità colpita e agli amministratori regionali che hanno il compito di coordinare le azioni di intervento. L'obiettivo è quello di raccogliere delle testimonianze sul campo relative alla gestione dell'immediato, ma anche riflessioni su quelle che sono le possibili strategie per la ricostruzione che nel caso delle Marche interessa le aree interne della Regione. L'intervista ai due soggetti tratta il tema del sisma visto da angolazioni diverse, la prima al Sindaco di Acquasanta Terme è indirizzata a rappresentare in presa diretta le drammatiche necessità dei territori, la seconda alla Vicepresidente è indirizzata a valutare il sistema amministrativo improntato per far fronte all'emergenza e l'efficacia del suo utilizzo.

### **Intervista a Sante Stangoni Sindaco di Acquasanta Terme (AP)**

**Claudio Centanni, Giovanna Rosellini** Sindaco, ci descriva brevemente le conseguenze del sisma sul paese di Acquasanta, sia nella fase dell'emergenza che in quella attuale; la fase emergenziale si può ritenere conclusa?

**Sante Stangoni** Dopo il 24 agosto, giorno del primo evento, abbiamo gestito l'emergenza attraverso la realizzazione di una tendopoli in un'area comunale, cioè la zona del Parco Rio. Successivamente la gran parte degli sfollati sono riusciti a ricollocarsi, anche grazie anche alle seconde case che abbiamo qui in zona, ed ai primi di ottobre c'era una situazione abbastanza tranquilla, nel senso che c'erano già stati molti danni ma eravamo riusciti a sistemare le persone e a salvaguardare le attività commerciali.

Dopo il 30 ottobre si è aperta una seconda fase emergenziale, non più gestita attraverso tendopoli, visto l'approssimarsi dell'inverno, bensì attraverso la ricollocazione delle persone negli gli alberghi della costa; in quella fase, alcuni che si erano ricollocati nelle seconde case, si sono trovati a perdere anche quelle, con il risultato che dopo il 30 ci siamo trovati a gestire un'emergenza costituita da un migliaio di persone impossibilitate a rientrare nelle proprie case, sia per problemi di inagibilità sia per paura e per il forte stress accumulato. Nei giorni a seguire abbiamo fatto i sopralluoghi nelle case, abbiamo trovato fabbricati agibili che non avevano tutte le utenze, abbiamo quindi provveduto a renderli confortevoli e vi abbiamo ricollocato molte persone.

Nella fase attuale abbiamo ancora una settantina di persone lungo

la costa e gran parte della popolazione tornata sul territorio; stiamo vedendo una piccola luce in fondo al tunnel perché le attività commerciali le abbiamo salvate quasi tutte, certificandone l'agibilità. Stiamo ripartendo lentamente: dopo la prima ordinanza sui danni lievi stanno iniziando i primi progetti, ovviamente restiamo in attesa delle successive ordinanze per andare avanti.

**C.C. G.R.** Come vive il proprio ruolo di Amministratore in questa situazione? A quali necessità della comunità locale dovrà rispondere nel breve-medio periodo?

**S.S.** In questo momento abbiamo la necessità di veder emanare il prima possibile le ordinanze per ricostruire i fabbricati molto danneggiati; poi è necessario che ci sia una risposta sul fronte del lavoro e dell'occupazione in questi territori, cioè che si faccia una politica che possa portare gli imprenditori ad investire in questi luoghi. Ciò che è stato fatto dal 24 sino ad oggi è stato appunto orientato al mantenere la popolazione sul posto; ciò dovrebbe avere un seguito, nel senso che occorre dare a queste persone, che amano questi luoghi e che quindi vogliono restare, un motivo in più per rimanerci, cioè la possibilità di lavorare; questo sarà possibile solo se imprenditori esterni porteranno qui la loro capacità, e le conseguenti opportunità lavorative.

Terza cosa secondo me importante è capire come gestire i territori da un punto di vista urbanistico, con riferimento sia al comune capoluogo che alle frazioni, che hanno avuto i maggiori danni; si tratta di capire come essi debbano essere gestiti ai fini della ricostruzione, a partire dalla definizione delle zone rosse, che corrispondono agli agglomerati principali, attraverso un piano di ricostruzione oppure attraverso un piano più strategico, comunque inserendo all'interno di questi strumenti gli interventi prioritari sui sotto servizi.

**C.C. G.R.** Quindi, secondo lei, c'è esigenza di raccogliere le esigenze che vengono "dal basso", cioè dai territori, ma è anche importante puntare ad un coordinamento strategico, prendendo a riferimento dei centri capoluogo. Il coordinamento secondo lei può avvenire a livello provinciale, o ritiene che vi sia una geometria più aderente alle esigenze ed alle caratteristiche del territorio?

**S.S.** Si dovrebbe fare un discorso Comune per Comune, che tenga conto delle peculiarità e dei tanti aspetti sia urbanistici che geologici morfologici che caratterizzano alcune zone, però tenendo anche in grande considerazione quelle che sono le realtà comuni; per sviluppare e rilanciare queste aree interne serve un coordinamento che possa riuscire a rendere tutte queste realtà, seppur diverse, molto vicine.

Potrebbe trattarsi di un coordinamento a livello provinciale o anche regionale, che riguardi tutte le aree che hanno risentito maggiormente dell'evento sismico.

Questo sarà fondamentale soprattutto fini delle strategie di rilancio turistico di queste aree, che dovranno essere complessive ma tuttavia capace di valorizzare le peculiarità di ogni Comune.

**C.C. G.R.** Con riguardo alle Istituzioni; Il Governo ha emanato due Decreti, Il Commissario ha emanato le prime ordinanze, la Regione ha Istituito l'Ufficio Speciale per la Ricostruzione, che vede ad Ascoli Piceno la prima sede territoriale. Ritiene che il sistema normativo e organizzativo così improntato risponda alle necessità reali del suo territorio?

**S.S.** Occorre da subito affrontare il problema dei tempi, ovvero non è opportuno subordinare gli interventi nelle zone rosse alla redazione ed approvazione del piano di ricostruzione, perché il rischio è quello di perdere la popolazione, che non può aspettare tempi così lunghi per fare gli interventi necessari a rientrare nelle proprie case. Dovrebbe essere possibile presentare progetti subito dopo l'emanazione delle ordinanze, e rilasciare permessi di ricostruzione verificando le modalità di intervento, affinché siano consone e rispettose dei valori architettonici ed urbanistici del preesistente.

Riguardo all'efficienza del sistema configurato, è troppo presto per dirlo (l'Ufficio per la ricostruzione è stato inaugurato ad Ascoli il 29 dicembre); ad esso sono state per ora destinate poche persone, bisognerà vedere con quali tempi rilasceranno i permessi, si potrà comunque capirne la qualità e l'utilità tra non meno di sei/otto mesi.

**C.C. G.R.** L'Ufficio Speciale per la Ricostruzione curerà, tra l'altro, la pianificazione urbanistica attuativa connessa alla ricostruzione dei centri storici, urbani e rurali. Quale tipo di pianificazione ritiene più idonea per guidare la ricostruzione del suo Comune? Ritiene che il concetto "dov'era, com'era" possa guidare la pianificazione o serve altro? Ritiene necessaria e possibile una pianificazione più strategica, orientata alla prevenzione ed alla sicurezza del territorio?

**S.S.** Da questo punto di vista, vorrei che si ricostruisse come era e dov'era, ovviamente con delle migliorie, nei sotto servizi e anche a livello urbanistico. E' possibile che le indagini geologiche, mirate in alcune frazioni, possano evidenziare specifiche incompatibilità a livello geomorfologico, e in quel caso si tratterà di valutare; tuttavia penso che in linea di massima qui in Acquasanta la maggior parte dei borghi potrà essere ricostruito così com'era, e ciò è particolarmente importante con riferimento alla diffusa realtà delle seconde case.

Infatti i proprietari vi tornano nel periodo estivo, proprio per il piacere di ritrovare le proprie radici, la casa dove hanno abitato e vissuto, e precisamente quella finestra da cui si vede lo stesso panorama che vedevano da bambini... è fondamentale cercare di mantenere vivi questi valori, dove si può.

**C.C. G.R.** Secondo lei, dentro e fuori dai borghi storici si deve ragionare nello stesso modo? Al di fuori di essi, le scelte urbanistiche fatte negli anni 70/80 vanno comunque riconfermate o può essere data priorità al tema della prevenzione?

**S.S.** Il criterio dovrebbe essere lo stesso, quello di mantenere i caratteri preesistenti, tuttavia ci saranno necessariamente interventi più o meno fedeli, per il semplice fatto che nei casi di miglioramento sismico si dovranno fare degli interventi di demolizione e ricostruzione, che nei casi di edifici in pietra renderanno necessario ricostruire in cemento armato con rivestimento in pietra, invece nei casi miglioramento sismico si potrà mantenere la struttura precedente; quindi ogni edificio avrà il suo specifico progetto, in base alle valutazioni del tecnico, e ci saranno ricostruzioni più o meno consone.

**C.C. G.R.** Secondo lei la ricostruzione potrà rivestire un significato rispetto alle politiche di sviluppo dei territori colpiti?

**S.S.** Sì, a condizione che non si faccia la ricostruzione tanto per farla, agendo per necessità e senza una prospettiva strategica e di miglioramento.

### **Intervista ad Anna Casini Vicepresidente Regione Marche**

**C.C. G.R.** Vicepresidente, ritiene che il sistema normativo improntato dalle Istituzioni per fare fronte all'emergenza, definito dai DL emanati, abbia le caratteristiche per rispondere alle necessità dei territori colpiti dal sisma? Il modello delineato dà una risposta efficace all'esigenza di tempestività legata al sisma?

**A.C.** Secondo me sì. Il Decreto, poi convertito in legge, è stato veloce. Si tratta di un provvedimento organico, viene declinato in ordinanze e molte di esse sono già state emanate: per i danni di tipo B (agibilità con provvedimenti), per chi vuole ricostruire le stalle (può già farlo dal 5 dicembre), sta per uscire un'ulteriore ordinanza per la inagibilità gravi. Quindi l'organizzazione c'è tutta, e si può agire su due livelli: quello "veloce", per le situazioni meno gravi ovvero per gli edifici "strategici" come le scuole, e quello della programmazione, più complesso e per questo meno veloce. Chi dice che la ricostruzione "più veloce è, meglio è", non dice una cosa giusta: si deve certamente ricostruire velocemente tutto ciò che è possibile, ripristinando e riavviando rapi-



damente le attività, perché la gente non perda il legame con i luoghi, ma poi c'è il tempo della programmazione, che non può essere veloce, pena l'inefficacia dei provvedimenti.

**C.C. G.R.** Come si concilia l'esigenza immediata di interventi, atti ad evitare l'abbandono delle zone rosse da parte della popolazione, con i tempi di un piano di ricostruzione inteso anche come piano strategico del territorio? In effetti già prima del terremoto le aree interne esprimevano l'esigenza di un ripensamento strategico...

**A.C.** Non è semplice. Ciò che ci chiedevano già da prima le aree interne, oggi ce lo chiedono centuplicato: infatti i servizi sono azzerati, sulle scuole si sono già fatti degli interventi, ma ci sono ancora 47 milioni stanziati dal governo da utilizzare, come pure le zone rosse da riaprire subito, attraverso la rimozione delle macerie, oltre agli interventi di messa in sicurezza e le ricostruzioni veloci; bisogna poi supportare i Comuni con normative snelle, che consentano di comprimere i tempi burocratici, ferme restando le verifiche relative alla sicurezza, che rimane comunque al primo posto, insieme alla tutela delle caratteristiche culturali e dell'identità dei luoghi.

Ma bisogna essere veloci, e questo sarà possibile solo se si lavora insieme; gli strumenti ci sono, la Regione è disponibile a perfezionare la strumentazione di sua competenza, con il duplice obiettivo di velocizzare e tutelare.

**C.C. G.R.** L'Ufficio Speciale per la Ricostruzione curerà, tra l'altro, la pianificazione urbanistica attuativa connessa alla ricostruzione dei centri storici, urbani e rurali; quale tipo di pianificazione ritiene più idonea per guidare la ricostruzione? Ritiene che il concetto "dov'era, com'era" possa guidare la pianificazione o serve altro?

**A.C.** La domanda è centrata: il "dov'era com'era" va sicuramente privilegiato, ma non sempre, solo dove si può fare! Le situazioni sono molto differenziate, quindi occorre mettere a punto strumenti diversi, basati sulla partecipazione dei cittadini e delle amministrazioni.

Si dovrà trattare di una partecipazione consapevole, coordinata e facilitata da persone formate ed informate, e sviluppata senza prevaricare le comunità locali. L'Ufficio per la Ricostruzione ha i suoi compiti, ma non può e non deve sostituirsi nella pianificazione: sono i Comuni il vero front office delle comunità. Deve essere garantito il loro coinvolgimento e la loro autonomia.

**C.C. G.R.** Nell'affrontare, a seguito di calamità, il tema della ricostruzione, ritiene sia possibile "utilizzare" l'evento sismico come opportunità per la messa in sicurezza e lo sviluppo della resilienza dei territori,

e per il rilancio dei centri minori? In altre parole: qual è il contributo che il processo di ricostruzione può dare alle politiche di sviluppo?

**A.C.** Il tema della strategia per le aree interne è stato affrontato nelle Marche a partire dal 2012, nel contesto del cosiddetto "Progetto Barca" che individuava 3 aree con specifiche potenzialità (10 Comuni coinvolti nel Pesarese e Anconetano, 19 nel Maceratese e 15 nell'Ascolano Fermano) e agiva sull'aumento del livello dei servizi per mantenere ed attrarre sul territorio attività e persone.

Il tema era ed è il bilanciamento del territorio, la riduzione dell'iper-trofia della costa e la valorizzazione delle aree interne, non solo e tanto per la loro bellezza paesaggistica, ma per le loro grandi risorse economiche: cultura, agricoltura e turismo. Non ci dimentichiamo che l'agricoltura e l'enogastronomia sono tra i pochi settori che hanno retto alla crisi economica, perciò occorre assolutamente perseguire il tema dello sviluppo integrato, che veda questi settori affiancare la ripresa delle nostre piccole e medie imprese.

Ora, dopo il terremoto, la fatica sarà più grande, ma si può sviluppare l'attrazione anche in fase di ricostruzione: anche i cantieri possono essere attraenti!

**C.C. G.R.** Quale contributo potrà fornire il modello di pianificazione e l'esperienza della ricostruzione al processo di riforma urbanistica in atto? Ci sono dei temi che la nuova LUR (Legge Urbanistica Regionale), ormai in dirittura di arrivo, potrà introiettare (ad es. accorciamento dei tempi, semplificazione amministrativa, aumento della capacità adattiva)?

**A.C.** In questi mesi, da agosto ad oggi, la Regione ha potuto pensare poco a questo possibile utilizzo dell'esperienza legata al sisma, perché si sono effettivamente succeduti eventi calamitosi di eccezionale gravità: terremoto, emergenza neve, danni alla rete elettrica. Dopo tutto ciò, le Marche non sono più le stesse, noi non siamo più come prima e la legge urbanistica non potrà essere più la stessa.

Gli Uffici regionali hanno predisposto un aggiornamento della proposta di legge, che ha visto un informale passaggio in Giunta il 30 dicembre: tuttavia essa è in fase embrionale, dovrà essere rivista e soprattutto dovrà essere nuovamente condivisa con il territorio.

I temi da valorizzare sono proprio quelli messi in evidenza dall'esperienza di questi mesi: 1) il fattore tempo, inteso come necessità di velocità diverse rispetto ad esigenze diverse; 2) la necessità di una strategia sovracomunale, ovvero di un pensiero più ampio; 3) la tensione al "consumo di suolo zero", affrontato con dovuto realismo. La valorizzazione di questi temi, emersi dall'esperienza in corso, all'interno della legge, rappresenta per noi un obiettivo a breve termine.

## Pianificazione e prevenzione

Silvia Viviani

L'Italia vive un'epoca di fragilità, non nuova, ma le tecniche che sostengono la conoscenza e la tecnologia che aiuta la comunicazione sono enormemente aumentate, come lo sono la rapidità del susseguirsi degli eventi. I luoghi colpiti sono estesi e diversi, si accendono come fuochi improvvisi sul territorio, lasciano macerie materiali e immateriali. Dobbiamo accettare l'impossibilità di raggiungere uno stato di totale messa in sicurezza. Si possono, invece, configurare condizioni accettabili, esito di opere specifiche e comportamenti rispondenti a principi di cautela, responsabilità e prevenzione.

L'INU ha sempre dedicato particolare attenzione al tema e al contributo della pianificazione alla riduzione preventiva del rischio sismico, considerandone la multidisciplinarietà e la multidimensionalità.

E' essenziale per la prevenzione offrire un processo maturo e condiviso che riguarda cause del rischio e loro riduzione. A ciò sono funzionali le scelte di organizzazione spaziale e funzionale dei centri urbani, gli interventi mitigativi mirati e sostenibili sul costruito pubblico e privato, la messa a disposizione di un patrimonio conoscitivo urbanistico-edilizio che consenta di progettare ragionevolmente e di ridurre i costi della messa in sicurezza. Si tratta anche di utilizzare al meglio i patrimoni conoscitivi prodotti e producibili dalle attività di pianificazione territoriale e urbanistica.

La pianificazione è la prima azione di prevenzione, con la quale agire distinguendo il breve dal lungo periodo, perché il cambiamento sia efficace e duraturo. Affrontare le problematiche del rischio richiede l'integrazione tra gli aspetti funzionali, formali e tecnico-scientifici delle questioni ambientali; la visione storica "globale", l'integrazione tra memoria del passato, coscienza del presente, progetto del futuro; la visione culturale della complessità. Il contrasto alle condizioni di rischio sismico, geomorfologico e idrogeologico richiede l'adozione di politiche, piani e progetti connotati da un approccio adattivo (caso per caso), multiscalare (dalla scala sovracomunale a quella micro locale), multidimensionale e multiattoriale (caratterizzati da elevata integrazione di saperi, competenze e soggetti). Investire sulla pianificazione urbanistica e territoriale permette di attuare contestualmente politiche che si occupano delle relazioni materiali (difesa dei suoli, sicurezza degli edifici, stabilità degli spazi urbani) e di quelle immateriali (culturali, sociali ed economiche).

Si tratta, per le città e i centri abitati, dell'organizzazione spaziale e funzionale dei sistemi che assicurano la qualità urbana e relativi

livelli di prestazione; delle necessità di supportare flussi di persone e risorse tra le parti del territorio; dei caratteri dei tessuti edilizi e delle morfologie urbane, a cui si legano forma degli isolati, presenza di spazi aperti, caratteri del sistema viario; dell'attitudine alla generazione di catene di danno; della riconciliazione tra ambienti urbani e condizioni di naturalità. In modo analogo può dirsi per i territori, ove sono rilevanti trame agrarie, vegetazione, morfologie, pratiche d'uso dei suoli a fini produttivi, nuove domande di lavoro e di abitabilità. L'esposizione al rischio è aggravata dalla mancanza di pratiche manutentive ordinarie e da condizioni di utilizzo del territorio che hanno importato modelli urbani nelle campagne. Le relazioni tra pianificazione urbanistica ordinaria e prevenzione sismica passa attraverso lo studio della vulnerabilità sismica, non solo e non tanto degli edifici singoli o aggregati, ma degli insediamenti urbani e del loro rapporto con il territorio. Perciò un altro legame vitale è quello con il contesto. E' importante riconoscere un ambito di interesse complesso (territoriale, ambientale, economico, sociale e paesaggistico), ove sono compresi anche i modelli di uso, le prospettive e le relazioni visive, le pratiche sociali e culturali, i processi economici e le dimensioni intangibili in relazione alla diversità e all'identità, l'accumulo di attività umane che hanno forgiato i caratteri attrattivi, influenzano le nostre percezioni, permettono di ricostruire un futuro. Questo approccio permette di cogliere l'interrelazione tra i valori del patrimonio materiale (case, borghi, città) e quelli del patrimonio immateriale costituito dai valori culturali, affettivi, simbolici, che risiede nell'immagine condivisa del proprio territorio (paesaggio).

Una condizione essenziale è data dalla responsabilizzazione attiva delle comunità nel processo che va dalla progettazione alla gestione. L'identità complessiva, che deve essere oggetto della ricostruzione e delle politiche di prevenzione, comprende le forme fisiche e i contenuti percettivi, permette il radicamento degli abitanti nei territori e favorisce la propensione alla crescita culturale, economica, sociale. Questa identità è uno dei valori principali del patrimonio dell'umanità ed è esposta al pericolo, anche a quello della perdita che può determinarsene nella ricostruzione e nella messa in sicurezza. Si apre il delicato tema delle scelte ricostruttive. Il Paese non ha maturato una cultura solida, passando dalle infauste *new towns* aquilane alla difesa del *dov'era com'era*. La ricostruzione è un progetto collettivo, anche di risanamento e di proiezione al futuro, che deve fare i conti con l'aspettativa di stabilità, il sentimento di incertezza, la stratificazione nel tempo dei mutamenti fisici e sociali, la gestione delle differenze.

## Per un paese fragile

*Quando si parla di prevenzione, ricostruzione, messa in sicurezza del territorio il valore dell'urbanistica, come materia unitaria e unificante, è un punto di vista imprescindibile.*

*La questione centrale è che se "Casa Italia", il progetto governativo appena partito, ha l'ambizione di essere non il piano di ricostruzione dei territori colpiti dal terremoto, ma la messa a sistema delle politiche pubbliche in termini di coordinamento e di risorse, allora possiamo intravedere quell'Agenda urbana nazionale rimasta poco più che un'espressione.*

*"Un impegno continuativo e tre passi contro le macerie" raccoglie, pertanto, le riflessioni e le priorità elaborate dall'associazione rappresentativa della cultura urbanistica nel nostro Paese.*

*"Conservazione attiva", "sicurezza urbana diffusa", "conoscere per programmare" sono, in estrema sintesi, i tre passi, contro le macerie fisiche e invisibili, con cui l'Inu rappresenta un futuro di territori sicuri e prosperi di benessere e qualità.*

Quei giorni convulsi, in attesa della convocazione del Governo per le prime audizioni di "Casa Italia", sono stati l'occasione per rileggere un fiume di testi, saggi, riflessioni che l'Istituto Nazionale di Urbanistica ha voluto e saputo produrre in molti anni sul tema terremoti. Una elaborazione costante, meditata, di qualità, insieme a una convinzione che si è venuta rafforzando durante le stesse audizioni. Unica organizzazione presente, tra le circa trenta sigle convocate, con una competenza autorevole e concentrata in materia urbanistica, quel giorno l'Inu rappresentava un punto di vista evidentemente imprescindibile. Poteva essere un confronto tra il Governo e i soli interlocutori privilegiati di estrazione specialistica o di rappresentanza diffusa (come in parte lo è stato per la presenza di geologi, ingegneri, ecc, sindacati, ecc); invece è emersa, con tutta la sua forza - anche negli accenni del Presidente del Consiglio Renzi - l'importanza di una visione e di una competenza, o per meglio dire, di una capacità di guida e sintesi, interposta fra scelte politiche e aspetti tecnici settoriali. In sostanza, un primo punto fermo da sottolineare e ribadire, anche in questa sede, credo sia proprio questo: il valore dell'urbanistica come materia unitaria e unificante, in opposizione a un modo di pensare e agire, tipico dei nostri tempi, (troppo) propenso a fagocitare tutto con comunicazioni e relazioni brevi o transitorie. Sapere che l'Urbanistica è scienza applicata decisiva quando si parla di prevenzione, ricostruzione, messa in sicurezza del territorio e delle abitazioni però non basta. Come Istituto abbiamo così deciso, nonostante la lunga letteratura ed esperienza sopra richiamata, di fare un ulteriore sforzo; un'applicazione corale - frutto del contributo di tutto

il Consiglio direttivo - tesa a ricomporre una lettura e una cornice strategico-programmatica riguardo alla fragilità del nostro Paese. Ma perché questo? Vi era forse il bisogno di ritrattare alcune posizioni e indicazioni dell'Inu passate? Qui la risposta tocca un secondo punto fermo che potrà essere facilmente verificato dalla lettura dei testi che seguono. Non vi è alcun contributo pregresso da rivedere o da sconfessare. Certo, quanto sviluppato dall'Istituto viene aggiornato, come tutte le cose della vita, dall'evoluzione della ricerca, della sperimentazione e dell'esercizio sul campo, ma la questione centrale è che se "Casa Italia" ha l'ambizione di essere (come abbiamo appreso) non il piano di ricostruzione dei territori colpiti dal terremoto, ma la messa a sistema delle politiche pubbliche in termini di coordinamento e di risorse, allora possiamo intravedere quell'Agenda urbana nazionale rimasta poco più che un'espressione, a parte le manifestazioni iniziali - e per la verità parse subito flebili - degli ex ministri Barca e Trigilia (del resto, la sparizione stessa del ministero ne è la testimonianza più evidente). La sintesi tecnico-politica di una qualsivoglia Agenda urbana rimane un rinnovato impianto cooperativo tra la produzione legislativa, le politiche pubbliche e i poteri decisionali per le città italiane; qualcosa, perciò, direttamente riconducibile alla capacità di spesa, alla progettualità, a sistemi di governance efficaci, alla garanzia di medesimi diritti in tutto il paese; aspetti largamente trattati durante l'ultimo congresso dell'Istituto. In definitiva, il progetto governativo "Casa Italia" parrebbe essere sintonizzato sulla lunghezza d'onda di una vera e propria Agenda urbana: da qui, l'interesse dell'Inu a offrire una visione di sistema.

“Un impegno continuativo e tre passi contro le macerie” raccoglie, pertanto, le riflessioni e le priorità elaborate dall’associazione rappresentativa della cultura urbanistica nel nostro Paese. Tra le argomentazioni del documento: la necessità di rispettare le identità locali nel processo di ricostruzione dei luoghi, accompagnando la riedificazione con politiche sociali ed economiche; la raccomandazione dell’adeguamento e del coordinamento dei piani e dei programmi di rango nazionale e locale; l’allineamento delle basi informative; interventi diversi fino alla demolizione di tessuti di scarsa qualità e azioni di compensazione ecologica e messa in sicurezza. La previsione di una “struttura urbana primaria” per garantire la permanenza della riconoscibilità identitaria urbana; l’adeguamento sismico di spazi pubblici aperti, destinati temporaneamente all’accoglienza degli sfollati, pre-identificati dalla comunità a tal fine, seppur ordinariamente utilizzabili come spazi di vita e relazione sociale. Per la ricostruzione l’Inu

indica di guardare alla dimensione degli aggregati edilizi, al superamento dei limiti della frammentazione proprietaria al fine di garantire maggiore efficacia strutturale, economie di scala e una gestione dei cantieri più sostenibile e controllabile. Ancora, l’Istituto auspica una “grande opera pubblica”: un’azione governativa per promuovere una campagna di sensibilizzazione e di riappropriazione della consapevolezza dei rischi sismici.

“Conservazione attiva”, “sicurezza urbana diffusa”, “conoscere per programmare” sono, in estrema sintesi, i tre passi, contro le macerie fisiche e invisibili (le tante “periferie”, sociali, economiche, ambientali oltre che urbane, che ci ricorda spesso il Pontefice), con cui l’Inu rappresenta un futuro di territori sicuri e prosperi di benessere e qualità.

Per concludere, questa sezione tematica si aggiunge alla vasta produzione Inu ricordata all’inizio e queste brevi note introduttive danno conto anche del patrimonio di relazioni, di storie, di sapienza di cui l’Istituto è portatore.

Nel curare la sezione ho pensato di organizzarla e presentarla seguendo tre filoni di ragionamento: quello di elaborazione proprio (oltre a “Un impegno continuativo e tre passi contro le macerie” presentato il 6 settembre scorso durante le audizioni presso la Sala verde della presidenza del Consiglio dei Ministri, anche un contributo più tecnico del gruppo di lavoro Inu coordinato da Irene Cremonini e Valter Fabietti); uno esterno, di voci autorevoli, classe dirigente del Paese (il contributo del prof. Maurizio Carta e di Mauro Grassi direttore di #Italiasicura); e, infine, il terzo filone che fa di nuovo riferimento all’Inu, ma questa volta con proposte di strategie (F.D. Moccia e M. Sargolini) e attraverso testimonianze dai territori colpiti da eventi sismici, a volte dense di ricordi appassionati e tratti di umanità (vedi la narrazione di Dionisio Vianello), altre volte sviluppate con cultura scientifica intrisa di valori locali (nel documento comune delle Sezioni Inu Umbria, Marche e Toscana e nel testo di Luana Di Lodovico).



Amatrice, 24 agosto 2016 (AP Photo/Gregorio Borgia) fonte ilpost.it

Silvia Viviani, Luigi Pingitore, Carlo Gasparri

## Un impegno continuativo e tre passi contro le macerie

L'esperienza e le conoscenze maturate nell'urbanistica di paesi terremotati e ricostruiti possono essere spese in soccorso e aiuto per evitare gli errori passati.

Il nostro compito è rappresentare la complessità della ricostruzione e rendere i passi da compiere più semplici da comprendere e da praticare, distinguendo il breve dal lungo periodo, perché il cambiamento sia efficace e duraturo.

Il contrasto alle condizioni di rischio del nostro Paese - in primis quello sismico, geomorfologico e idrogeologico - richiede l'adozione di politiche, piani e progetti fortemente connotati da un approccio adattivo (caso per caso), multiscalare (dalla scala sovracomunale a quella micro locale), multidimensionale (caratterizzati cioè da una elevata capacità di integrazione di saperi, competenze e soggetti).

La scorciatoia delle soluzioni settoriali, affidate a singole discipline specialistiche, ha sempre prodotto un impoverimento delle azioni e una riduzione complessiva della loro efficacia.

In questo senso la centralità dell'urbanistica come campo interpretativo e progettuale di convergenza e integrazione tecnico-decisionale costituisce un riferimento essenziale e un terreno di lavoro ineludibile. Ciò peraltro richiede un mutamento sostanziale della disciplina per meglio accogliere le istanze che le condizioni di rischio pongono.

La giusta prospettiva che il Governo avanza per una ricostruzione in sito dei centri storici colpiti dal terremoto del 24 agosto è condivisa dall'Istituto Nazionale di Urbanistica: no a New Towns lavorando su alloggi effettivamente transitori, nomina di figure delle istituzioni esperte come Vasco Errani e Giovanni Azzone, coinvolgimento pieno degli enti locali nella ricostruzione sono scelte positive e condivisibili.

Sono molte le proposte e le indicazioni che dai soggetti esperti in campi disciplinari diversi stanno arrivando e arriveranno al Governo. Non ripetiamo quanto suggerito, deciso o in corso di elaborazione. L'Inu, quale Ente di alta cultura e di coordinamento tecnico giuridicamente riconosciuto, è impegnato da molto tempo sui temi della prevenzione e della ricostruzione urbana, con il pieno e qualificato coinvolgimento della propria base associativa: il mondo delle professioni e quello accademico, gli enti associati.

Oggi l'Inu risponde con proposte operative all'appello della Presidenza del Consiglio rivolto agli esperti; indica quanto è già utilizzabile e quanto potrà essere prodotto per fornire in tutto il Paese il medesimo diritto alla sicurezza tramite azioni di governo pubblico e interventi privati, solidali nella consapevolezza del rischio e nella necessità della prevenzione; garantisce l'impegno continuativo per la messa in opera di CASAITALIA; offre la disponibilità a collaborare con il Governo, la struttura commissariale, le istituzioni locali.

### **Passo 1- conservazione attiva PIANI, PROGETTI, PROGRAMMI INTEGRATI**

Politiche per la sicurezza territoriale, il paesaggio, il turismo e le nuove economie, per la tenuta dei centri storici minori, dei piccoli Comuni e per le aree interne hanno tratti comuni: riguardano la conservazione dei valori duraturi come potenziali di sviluppo. La continuità del ruolo e della complessa identità dei centri storici, dei piccoli capoluoghi locali, delle frazioni e dei borghi nei piccoli Comuni si lega all'equilibrio delle funzioni, residenziali e produttive, alle forme e alla funzionalità degli spazi pubblici, alla permanenza delle funzioni civili e culturali. È di questo che si deve occupare la ricostruzione, accompagnando la fisicità della rimozione

delle macerie e della riedificazione in condizioni di stabilità, con un complesso di politiche che si occupino delle relazioni materiali (la sicurezza, peraltro non solo puntuale del singolo edificio) e immateriali (le politiche sociali ed economiche). Più che mai è richiesto il superamento dello sguardo edilizio, anche laddove esso, in modo esperto, si occupa di garantire la stabilità dei fabbricati. Un legame vitale è quello con il contesto: è importante riconoscere un ambito di interesse complesso (territoriale, ambientale, economico, sociale e paesaggistico) e ampio, ove sono compresi anche i modelli di uso, le prospettive e le relazioni visive, le pratiche sociali e culturali, i processi economici e le dimensioni intangibili in relazione alla diversità e all'identità, l'accumulo di attività umane che hanno forgiato i caratteri attrattivi, influenzano le nostre percezioni, permettono di ricostruire un futuro. Questo approccio serve per cogliere l'interrelazione tra i valori del patrimonio materiale e quelli del patrimonio immateriale costituito dai valori culturali, affettivi, simbolici, che risiede nell'immagine condivisa del proprio territorio. Questa identità è uno dei valori principali del patrimonio dell'umanità, esposto al pericolo, anche a quello della perdita determinabile nei processi di ricostruzione. Un bilancio positivo, nelle tragiche vicende che hanno colpito il nostro Paese, si ha dove le comunità locali hanno gestito consapevolmente le risorse dello Stato; quando si è teso al ripristino dei valori collettivi e degli spazi pubblici; laddove vi è stata unità tra gli organismi di governo e quando sono stati definiti progetti realizzabili perché condivisi con le comunità. Senza una tale idea di città, è difficile immaginare che la ricostruzione si faccia senza ridursi, nel migliore dei casi, a un parziale, episodico e precario "com'era dov'era" di incerta prospettiva. Ciò presuppone una riflessione immediata e strategica sul futuro dei centri colpiti dal sisma per identificare azioni praticabili in grado di consolidare economie fragili ma persistenti e prefigurare nuove direzioni di sviluppo. Turismo culturale e ambientale, nuove forme di economia della cultura, consolidamento delle vocazioni agro-forestali ed eno-gastronomiche possono rendere attrattivi questi luoghi per nuovi abitanti, soprattutto delle fasce giovanili, in una strategia estesa all'intera dorsale appenninica. In questa direzione si ritengo-

no utili la programmazione per progetti d'area previsto dal documento del MEF *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*; l'attivazione della rete dei Comuni; l'utilizzo sinergico dei Fondi europei '14-'20.

La ricostruzione si configura un progetto collettivo e strategico, che ha cura dell'insieme e dei dettagli, delle relazioni e delle pratiche d'uso. Una condizione essenziale è data, pertanto, dalla partecipazione e dalla responsabilizzazione attiva delle comunità nel processo che va dalla progettazione alla gestione. Un'altra è la costruzione di un processo maturo e condiviso che riguarda cause del rischio e loro riduzione, base essenziale per l'efficacia della prevenzione.

Vanno innanzitutto messe in opera, con urgenza, modalità interpretative, metodi e strumenti aggiornati e omogenei a livello nazionale, relativi alla lettura integrata delle condizioni di rischio sismico, geomorfologico e idrogeologico. Tale elaborazione potrà essere affidata a un tavolo interistituzionale costituito dai principali organismi pubblici competenti in materia (Ispra, Enea, CNR, Italia Sicura), dalle Regioni e dalle Autorità di Bacino, in accordo con le Università e le altre istituzioni culturali e scientifiche competenti in materia. Sulla base del lavoro del Tavolo va previsto, in tempi certi, l'adeguamento della pianificazione e programmazione sovraordinata e, contestualmente, avviate campionate mirate alla scala comunale di monitoraggio approfondito delle previsioni urbanistiche comunali vigenti, da estendere progressivamente e opportunamente al resto del territorio italiano che è a rischio. Il monitoraggio deve essere finalizzato a verificare la congruenza tra previsioni urbanistiche e il complesso delle condizioni di rischio. Ciò potrà consentire, anche in base a una verifica aggiornata del dimensionamento dei piani, la cancellazione dei diritti edificatori e il trasferimento compensativo di quelli non eliminabili in territori già urbanizzati; la demolizione e ricostruzione in siti sicuri di edifici insistenti su aree a rischio attraverso adeguate incentivazioni urbanistiche e fiscali, in coerenza con i principi e gli obiettivi della legge sul consumo di suolo in corso di approvazione alla Camera. Sarà possibile utilizzare al meglio i patrimoni conoscitivi prodotti e producibili dalle attività di pianificazione territoriale e urbanistica, in modo da pro-

cedere celermente all'individuazione degli aggregati edilizi per organizzare conoscenze e sopralluoghi riferiti a stati di danno e agibilità. Condizioni che devono essere valutate per edifici (unità strutturali) e all'interno degli aggregati, sulla base di classificazioni delle unità tipologiche (che dovrebbero essere già contenute nella pianificazione urbanistica), di elementi di interruzione nella trasmissione delle forze che consentano la suddivisione degli aggregati in unità comprendenti un minor numero di edifici, ai fini degli interventi di ricostruzione con costituzione di consorzi obbligatori.

Queste nuove possibilità, se da un lato dovranno salvaguardare l'integrità e la continuità dei centri storici e i suoli fragili, dall'altro tenderanno a eliminare tessuti o brani di tessuti di recente formazione di scarsa qualità e a indirizzare le azioni di compensazione ecologica e messa in sicurezza del territorio, a partire dalla realizzazione delle infrastrutture blu e verdi, prevedendo adeguate incentivazioni degli enti pubblici coinvolti tramite maggiori trasferimenti statali, maggiori allentamenti dei vincoli di bilancio, finanziamenti straordinari e semplificazioni normative.

## **Passo 2 - sicurezza urbana diffusa RECUPERO PRIMARIO PER DARE EFFICACIA E QUALITÀ ALLA PREVENZIONE E ALLA RICOSTRUZIONE**

La prevenzione riguarda anche lo "spaesamento", fisico e percepito. Nella pianificazione urbanistica e nelle azioni di governo locale deve prevedersi una "struttura urbana primaria" a cui affidare il compito precipuo di garantire la permanenza della riconoscibilità identitaria urbana, ma anche la precisa definizione degli spazi e dei manufatti che devono svolgere una funzione primaria di sicurezza in occasione di eventi naturali calamitosi e delle fasi immediatamente successive.

Oltre al sistema degli edifici pubblici utilizzabili per il ricovero temporaneo degli evacuati, si devono considerare: a. la rete degli spazi pubblici aperti (e dei relativi sottoservizi) destinati temporaneamente all'accoglienza degli sfollati, da adeguare a condizioni antisismiche, preidentificati dalla comunità in tal senso, seppur ordinariamente utilizzabili come spazi di vita e relazione sociale

b. conseguentemente, il sistema strutturale concatenato dei tessuti storici che deve garantire la massima agibilità degli spazi aperti e che deve essere considerato a tutti gli effetti come un'infrastruttura pubblica da salvaguardare e consolidare. Difatti, l'individuazione delle porzioni di tessuto storico caratterizzate dall'aggregazione e concatenazione morfogenetica e tecno-strutturale di edifici, intese anche come unità minime di intervento, costituisce una delle acquisizioni più importanti delle recenti esperienze di ricostruzione post sisma e di un approccio efficace ai temi della vulnerabilità urbana. Essa consente di enucleare con chiarezza il ruolo svolto dall'intervento primario sull'intero sistema strutturale di ciascuna porzione di tessuto, i cosiddetti "aggregati edilizi", in passato erroneamente parcellizzato, condizionato dalla frammentazione proprietaria e affidato all'individualità degli interventi sui singoli edifici o addirittura sulle singole unità immobiliari. Così pensato, il "recupero primario" – oltre a dare maggiori garanzie di efficacia strutturale esaltando i requisiti di coesione e reciproco sostegno delle porzioni di tessuto ed evitando le alterazioni prodotte da inserimenti puntuali incongrui di manufatti con gradi di elasticità differenti – garantisce sensibili risparmi economici e, allo stesso tempo, una riaggregazione della domanda, assai utile per rimettere in equilibrio il mercato immobiliare. E' anche una prospettiva adattiva per un programma nazionale di prevenzione che consenta di prevedere tempi differenziati per il "recupero secondario" dei singoli edifici e unità immobiliari. Lo scaglionamento nel tempo del "recupero secondario" potrà tener conto di nuove domande abitative agganciate a politiche di sviluppo delle aree interne che possano rendere attrattivi i centri storici anche per nuovi utenti e abitanti. Il superamento della frammentazione proprietaria costituisce anche la condizione necessaria per avere cantieri non eccessivamente polverizzati, con vantaggi dal lato delle economie di scala, per la gestione degli allacci ai sotto servizi urbani (larga banda inclusa), per i controlli di legalità (fiscali, di sicurezza dei cantieri). Il finanziamento "alla pietra" del recupero primario deve perciò prescindere dai requisiti soggettivi dei proprietari in quanto partecipa al consolidamento, come già detto, della "struttura urbana primaria" di cui costituisce

un'infrastruttura essenziale per la sicurezza urbana della città intesa come bene comune. Deve inoltre essere raccordato a un sistema di agevolazioni sull'efficientamento energetico e il riciclo delle acque alla scala dell'unità minima dell'intervento. Per questi motivi occorre prevedere specifiche modalità della sua copertura finanziaria straordinaria pluriennale e altrettanto adeguate procedure sostitutive da parte pubblica sulle proprietà private in ragione dell'interesse pubblico dell'intervento. E' possibile in tal senso immaginare l'acquisizione al patrimonio pubblico, nel caso di proprietari inadempienti e di eccessivo frazionamento proprietario, da parte di soggetti ad hoc promossi da unioni di Comuni e agevolati dallo Stato e dalle Regioni, ferma restando la salvaguardia degli abitanti incapienti e anziani. La prospettiva è quella di un utilizzo futuro di tale patrimonio per usi residenziali e produttivi attraverso adeguate politiche pubbliche.

### **Passo 3 – conoscere per programmare la sicurezza UNA CAMPAGNA DI CONOSCENZA COME GRANDE OPERA PUBBLICA DISPOSITIVI PER LA CONSAPEVOLEZZA CIVICA, LA RAZIONALIZZAZIONE PROCEDURALE E GESTIONALE**

La programmazione di interventi diffusi di prevenzione dal rischio sismico, geomorfologico e idrogeologico e i processi ad essa collegati richiedono scelte coraggiose per razionalizzare, snellire e velocizzare le decisioni senza per questo introdurre misure straordinarie che producano una riduzione partecipativa o di ruolo dei soggetti decisionali. Si tratta fondamentalmente di lavorare per un miglior coordinamento e un'applicazione aggiornata di decisioni normative spesso già assunte nella legislazione nazionale, incardinandole all'interno di filiere decisionali innovative e proiettandole in una prospettiva temporale capace di coniugare la dimensione emergenziale con quella ordinaria di medio-lungo periodo.

Rispetto alla dimensione ordinaria della gestione urbanistico-edilizia, a partire anche dalla stessa ricostruzione dei centri colpiti dal sisma e dando per scontato un primo aspetto nella necessaria obbligatorietà del "Fascicolo del fabbricato", un punto centrale è il riallineamento delle basi informative

(catasto terreni, catasto fabbricati/DOCFA, catasto elettrico, catasto energetico, dati anagrafici, dati IMU e TARSU, passi carrabili, censimento degli alberi monumentali urbani) e quindi anche un più efficace funzionamento di SUE/SUAP (a livello di unioni di comuni ex L. 56/2014), attraverso una informatizzazione geo referenziata dei dati, alleggerendo le funzioni amministrative di questi uffici a favore delle funzioni di controllo. Tale aspetto è di importanza capitale se si pensa che molti di italiani "hanno messo mano" ai loro beni, nel momento in cui hanno potuto economicamente, perché ciò ha significato migliorare la qualità della vita loro e dei propri cari. In quei momenti ha, sì, agito qualche tecnico di riferimento del luogo con progetti dozzinali e malfatti o un certo lassismo istituzionale degli enti locali ma, soprattutto, sono mancate informazione e consapevolezza tra le persone (e non si sono più avute se non purtroppo dopo ogni evento sismico da chi direttamente ne ha subito conseguenze). Chi ha costruito una casa nei nascenti nuovi quartieri o chi ha rialzato di un piano la vecchia casa dei genitori nel centro storico, non ha avuto cognizione vera sul "cosa fatto e come fare". Al netto di qualche struttura recente eseguita male, i danni di ora sono la mancanza di quella conoscenza di allora.

Occorre che il Governo si faccia promotore di una campagna di sensibilizzazione, almeno verso i cittadini che abitano la "Zona 1" e la "Zona 2" della mappa della pericolosità sismica. Il "Fascicolo del fabbricato" deve perciò essere accompagnato da un momento istruttivo di cui la sfera pubblica deve farsi carico, in quanto informazione e diagnosi sono componenti di riappropriazione collettiva della consapevolezza dei rischi che si corrono. Le strade percorribili sono due: meccanismi di completa deducibilità fiscale delle spese tecniche per la redazione dei fascicoli; oppure, ancora meglio, costituzione di task force di tecnici assunti allo scopo dalla P.A. che, per "ragioni di Stato", potrebbero fare diagnosi sismiche gratuite casa per casa, delle prime quattro "Zone a Pericolosità alta" ed "elevata" individuate dalla mappa sismica. Il Governo avrebbe il merito di investire in conoscenza, prevenzione vera, buona e qualificata occupazione. Al contempo, l'allineamento e la consultabilità delle banche dati e degli archivi della Pubblica Ammi-

nistrazione potrebbero così consentire un progressivo e tempestivo aggiornamento del "Fascicolo del fabbricato" senza particolari oneri aggiuntivi per il privato.

L'attività edilizia ordinaria (e quindi anche quella straordinaria che si determinerà con i piani di ricostruzione dei centri colpiti dal sisma dello scorso agosto) è altra questione dirimente, condizionata non solo dalla frammentazione proprietaria dei tessuti richiamata prima, ma anche da una frammentazione dei procedimenti autorizzativi - in capo ad una molteplicità di soggetti pubblici (ad esempio pratiche cosiddette "cemento armato", autorizzazioni paesaggistiche, certificazioni in materia di consumo energetico, ecc.) - che non contempla valutazione di coerenza dei manufatti edilizi nella loro integrità. Per ovviare a questa condizione che produce esiti scarsi e tempi lunghi degli interventi di riqualificazione/adeguamento, alcune esperienze di ricostruzione hanno praticato la strada della costituzione di un organismo integrato (a partire dalla Commissione Pareri prevista con l'esperienza della ricostruzione ex lege 219/81 per Napoli) incardinando la responsabilità decisionale in capo agli enti pubblici preposti ordinariamente (Comune, Genio Civile, Soprintendenze). A tale organismo partecipano i diversi soggetti competenti nell'istruttoria e validazione del progetto, con una logica interdisciplinare e un'organizzazione operativa nella quale il RUP comunale sia parte dirigente del processo coordinando anche la partecipazione delle competenze orizzontali dello stesso Comune.

## Politiche di prevenzione sismica e strumenti di governo del territorio

Irene Cremonini, Valter Fabietti

I programmi di prevenzione attiva in corso (art.11 della legge 77/2009; detrazioni fiscali) otterrebbero maggiore sostenibilità ed efficacia se non si ancorassero solo a politiche edilizie a pioggia ed a priorità in base alla pericolosità espressa dalla classificazione sismica, ma incentivassero anche conoscenze multidisciplinari sul rischio sismico, territorialmente articolate a scala subcomunale, in modo da poter poi sostenere maggiormente gli interventi là dove più necessari. Attualmente, solo gli interventi del programma della legge 77/2009 e solo in qualche caso vengono ad es. collegati ai risultati delle indagini di microzonazione sismica MS o alle analisi per la Condizione limite per l'emergenza CLE<sup>1</sup> (finanziate nel medesimo programma).

Anche se gran parte dei piani di governo del territorio redatti in "tempo di pace" sottovaluta il proprio ruolo nella prevenzione dei danni sismici e anche se la pianificazione è spesso accusata di usare impropriamente le indagini di MS, una parte dell'urbanistica ha invece sviluppato mature riflessioni sul tema sismico e sperimentato concrete modalità di approccio speditivo alla conoscenza e riduzione del rischio alla scala urbana e territoriale, in parte recepite da norme regionali e da bozze di linee-guida nazionali<sup>2</sup>.

In tali visioni urbanistiche, i danni sismici sono intesi come perdita delle prestazioni dei sistemi di funzioni urbane, con conseguenti danni sociali, economici e culturali, proprio quelli che le più recenti direttive europee sui rischi intendono prevenire sottolineando la multidimensionalità del rischio<sup>3</sup>. I piani di governo del territorio si sforzano perciò di leggere (dove si intervenga post-sisma) o di prevedere (là dove il terremoto non si sia recentemente verificato) l'influenza dell'organizzazione dei sistemi urbani sul danno sismico. Il vasto patrimonio informativo della pianificazione ordinaria è allora sfruttato per costruire valutazioni speditive delle componenti antropiche del rischio espresso come decadimento di prestazioni<sup>4</sup>, tenendo conto, nelle parti più antiche degli insedia-

menti, del processo di evoluzione storica delle morfologie urbane, così influente sui meccanismi di danno degli edifici. Si cerca poi di combinare le informazioni sulla vulnerabilità e sull'esposizione con i dati della pericolosità regionale e locale per costruire analisi e valutazioni di rischio, sia pur speditive, qualitative o semi-quantitative. Senza tali analisi e valutazioni sembra difficile progettare un'organizzazione dei sistemi urbani tesa a renderli meno vulnerabili e più resilienti, ma anche sembra difficile supportare programmi di prevenzione attiva sostenibili. Il Gruppo di lavoro Inu Vulnerabilità sismica urbana e rischi territoriali, costituito nel 2009 da alcuni urbanisti da sempre impegnati nei confronti del rischio sismico, che ha poi aggregato professionalità diverse convergenti nella prevenzione, si occupa di come introdurre in pratica elementi di riduzione del rischio nella pianificazione ordinaria, seguendo l'approccio multidisciplinare al rischio e l'ottica sistemica per indagarne la multidimensionalità. Tra l'altro il gruppo ha come referenti gli storici promotori di due delle principali metodologie italiane definite proprio per la pianificazione in zona sismica: ciascuno riconosce i pregi dei metodi altrui e le opportunità di reciproca integrazione, smentendo chi vede le due metodologie in conflitto.

Il Gruppo di lavoro, per dare concretezza alla concezione multidisciplinare, si è sforzato di promuovere attività su temi che catturassero l'interesse delle altre discipline convergenti nelle politiche di prevenzione, fornendo ad esse la mancante visione territoriale. Vincenti in tal senso gli studi iniziati nel 2014 per superare le difficoltà di fruizione degli incentivi fiscali per la prevenzione sismica, soprattutto nelle aree storiche e nelle periferie meno recenti: questi studi hanno prodotto collaborazioni significative con associazioni professionali e di categoria, facendole convivere dell'utilità dell'approccio urbanistico. Da tali studi discende lo schema di BANDO<sup>5</sup> che Stato e Regioni potrebbero indirizzare ai Comuni per coinvolgerli nella prevenzione sismica attiva: i contenuti del bando, presentato dal Gruppo di lavoro in numerosi eventi Inu, possono contribuire ad articolare l'attuale dibattito sul progetto CASAITALIA, progetto che ci si augura possa essere davvero il vero passo verso politiche integrate di prevenzione sismica.

Nelle zone storiche e in quelle consolidate, a tutti i problemi che hanno fino ad ora limitato l'efficacia delle politiche fiscali sismiche (incertezza su continuità ed entità degli sgravi; difficoltà di eseguire lavori di consolidamento in presenza di utenti e di proprietà condominiali) si aggiungono: la necessità di tecniche di intervento compatibili con le strutture ed i valori degli edifici; la difficoltà di indagare materiali e geometrie esistenti nonché di organizzare i cantieri, soprattutto dove gli edifici sono tra loro contigui.

Secondo la Normativa Tecnica per le Costruzioni NTC (i cui necessari periodici aggiornamenti all'evoluzione scientifica sembrano trovare sempre più ostacoli), la progettazione in edifici contigui ad altri è più complessa rispetto a quella in edifici isolati, richiedendo la comprensione del processo storico di formazione non solo dell'edificio, ma anche del tessuto edilizio di contesto. Sono poi necessarie informazioni sugli edifici adiacenti, per rimediare ad eventuali negative interazioni strutturali tra edificio ed edificio. Senza sufficienti informazioni, nei calcoli di verifica sismica occorre incrementare i valori dei fattori di confidenza, cioè aumentare le azioni sismiche da considerare, con conseguente aumento del materiale da impiegare e dei costi esecutivi.

Tutto ciò complica la prevenzione proprio negli ambiti storici, in cui il rischio è relativamente superiore a quello del restante insediamento, perché:

- le vulnerabilità edilizie possono essere più elevate (pur senza accettare però l'equazione antico= vulnerabile), sono più diffusi i danni da contatto tra edifici e le catene di danno, a causa della morfologia urbana (vulnerabilità indotta dal contesto);
- l'esposizione di persone può essere alta, se i centri sono ancora vitali (densità di residenti, di utenti dei servizi pubblici, di addetti alle attività commerciali e direzionali, di fruitori delle attività turistiche e culturali);
- l'esposizione di beni e funzioni è alta, in conseguenza del frequente modello accentrato e molto gerarchizzato dei sistemi funzionali urbani, per cui elementi di importanza comunale o sovracomunale ricadono spesso nell'ambito storico (esposizione funzionale);
- la pericolosità locale è spesso elevata, per



l'amplificazione locale degli effetti sismici (talvolta legata a fattori topografici conseguenti alla strutturazione insediativa storica dei nostri territori).

Il BANDO vorrebbe mettere a disposizione dei Comuni le risorse necessarie e sufficienti per il rilievo geometrico, dei materiali e particolari costruttivi, delle tracce del processo di formazione di interi aggregati edilizi (o di porzioni significative) e per le indagini sui relativi materiali. Tali studi dovrebbero essere condotti fino ad ottenere quel buon livello di conoscenza degli edifici inclusi che, secondo la NTC, permette di abbassare i fattori di confidenza da usare nei calcoli di verifica sismica e di conseguenza, di ridurre i costi d'intervento edilizio senza rinunciare alla sicurezza.

L'ALLEGATO N.1 individua gli studi necessari, rapportando il contributo ai Comuni al livello di conoscenza raggiunto per l'aggregato: con una conoscenza ottimale, la riduzione di spesa di ciascun intervento edilizio può essere del 30-35% e quindi essere complessivamente molto superiore al costo delle indagini comunali.

Sarebbero perciò possibili, oltre agli incentivi fiscali, anche contributi pubblici sulla residua spesa a carico dei proprietari ovvero contributi a fondo perduto per estendere l'intervento anche agli edifici non usati o i cui proprietari non hanno sufficiente capacità economica. Per un reale miglioramento del comportamento sismico dell'aggregato sarebbe infatti necessario considerare tutti gli edifici componenti.

Lo schema di BANDO delinea inoltre un percorso, non vincolante, per indirizzare gli incentivi dove maggiori sono i livelli di rischio nel territorio di ciascun Comune.

Allo scopo, innanzitutto gli incentivi fiscali dovrebbero ricadere preferenzialmente negli aggregati più propensi ad interazioni strutturali negative tra gli edifici componenti, per lo scopo del bando individuabili dal Comune con un censimento speditivo (di cui viene fornita la metodica nell'ALLEGATO N.2) realizzabile con le fonti della pianificazione urbanistica e con rilievi fotografici.

Attraverso un meccanismo premiale nelle graduatorie, si cerca inoltre di far emergere l'eventuale esistenza di quelle indagini sul rischio sismico che nell'ultimo trentennio, Regioni, Enti locali e Istituti di ricerca hanno promosso; raramente tali studi comprendono tutte le tre componenti del rischio, ra-

ramente sono estesi ad interi insediamenti ed ancor più raramente rappresentano un supporto decisionale per la pianificazione del territorio o per programmi di prevenzione attiva. Occorre comunque far emergere questo patrimonio informativo, considerarlo criticamente, per motivare lo stesso Comune ad organizzarlo, ad integrarlo e aggiornarlo, a finalizzarlo a valutazioni di rischio spendibili per la prevenzione urbanistico-edilizia, anche se allo scopo sarebbero utili specifici contributi e un buon coordinamento regionale. Per valutare la completezza delle preesistenti indagini sul rischio sismico, il BANDO Inu richiama lo Studio propedeutico all'elaborazione di strumenti d'indirizzo per l'applicazione della normativa sismica agli insediamenti storici, prodotto dal Consiglio Superiore dei lavori pubblici già dal 2012<sup>6</sup>, non ancora tradotto in linee-guida in attesa dell'aggiornamento della NTC. Come le più recenti indicazioni europee sui rischi<sup>2</sup> lo studio del Consiglio Superiore:

- ha carattere multidisciplinare, indagando equilibratamente le tre componenti di: pericolosità regionale e locale, di vulnerabilità di edifici e reti (campo delle discipline ingegneristiche, ma anche del restauro edilizio e urbano); di esposizione di persone, di beni, di funzioni assicurate dai sistemi urbani quali abitativo, produttivo, dei servizi, della mobilità, ecc. (dominio delle discipline connesse al governo del territorio);
- considera gli aspetti multidimensionali del rischio: i danni economici, sociali, culturali, paesistici, ecc. conseguenti al decadimento delle prestazioni urbane causato dai danni fisici sono esplorati considerando gli aspetti sistemici: ogni parte del territorio assicura determinate prestazioni di qualità urbana non più assicurabili in caso di danni fisici ai manufatti contenitori o alle reti che connettono le parti (mobilità, approvvigionamenti energetici ed idrici, ecc.). Si ampliano perciò le strategie di prevenzione, perché i danni sistemici, oltre che da interventi sui manufatti, possono essere contenuti migliorando con i piani di governo del territorio l'organizzazione spaziale e funzionale dei sistemi, riducendone vulnerabilità ed aumentandone resilienza, compatibilmente con le esigenze conservative dell'identità culturale.

Analisi e valutazioni di rischio, gradatamente affinabili, devono anche servire a comunicare correttamente alle comunità interessate, in modo non tecnico, i livelli e le cause del rischio ed inoltre devono servire a valutare le conseguenze sul rischio di ciascuna scelta di trasformazione territoriale.

Il BANDO Inu stimola infine i Comuni a facilitare gli interventi da parte dei privati: sono ad es. valutati, ai fini delle graduatorie di merito tra Comuni e tra aggregati: la propensione all'intervento da parte dei proprietari; i tipi di interventi partecipativi con i quali il Comune intende promuovere l'azione dei proprietari; le iniziative per favorire l'intervento in immobili occupati (es. messa a disposizione di alloggi parcheggio, di depositi per la mobilia, di sussidi per i traslochi, di incentivi al coordinamento, ecc.).

1. Approccio introdotto con OPCM 4007/2012 attuativa della legge 77/2009, art.11
2. Si vedano:
  - Lr Umbra 11/2005 Norme in materia di governo del territorio, art. 3, c.3d) e connessa Dgr n. 164/2010, di adozione delle Linee guida per la definizione della struttura urbana minima nel Prg – parte strutturale;
  - Studio propedeutico all'elaborazione di strumenti d'indirizzo per l'applicazione della normativa sismica agli insediamenti storici, Consiglio Superiore dei Lavori pubblici, 20.4.2012 [http://www.cslp.it/cslp/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=283&&Itemid=10](http://www.cslp.it/cslp/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=283&&Itemid=10).
3. Si vedano ad es.: Direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione ed alla gestione dei rischi da alluvioni; IPCC, 2012: Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation. A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, Cambridge, UK, and New York, NY, USA -2012; Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti climatici -2013.
4. Ad esempio, le caratteristiche di vulnerabilità edilizia media dei tessuti urbani nei vari ambiti del territorio comunale, la vulnerabilità aggiuntiva dovuta al contesto di morfologia urbana, l'esposizione fisica, l'esposizione di funzioni dei sistemi che garantiscono la qualità degli insediamenti.
5. [http://www.inu.it/wp-content/uploads/2015/05/0\\_FERRARA\\_20150507\\_bando.pdf](http://www.inu.it/wp-content/uploads/2015/05/0_FERRARA_20150507_bando.pdf).
6. [http://www.cslp.it/cslp/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=283&&Itemid=10](http://www.cslp.it/cslp/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=283&&Itemid=10).

Maurizio Carta

## Un *new deal* per la qualità e la sicurezza del territorio italiano

Quello della Valle del Belice nel 1968 è stato il primo grave terremoto dell'Italia Repubblicana, con un intero paese commosso e adolorato per le tragiche conseguenze sulle vittime e stupito davanti alle condizioni di insicurezza in cui viveva una parte della popolazione, tra edifici vetusti, infrastrutture inesistenti e ignoranza del pericolo sismico. Quello del Belice è stato il primo terremoto che ha richiesto una reazione collettiva, mobilitando la politica, la scienza e la società con risultati che però hanno dimostrato in più occasioni che non bastano le buone intenzioni, ma serve una visione efficace e ancora più adeguate procedure e azioni. Purtroppo negli ultimi anni abbiamo assistito a numerose e dolorose repliche degli effetti devastanti dei terremoti sulle nostre città e paesi, fino al sisma dello scorso agosto che ha divorato con fanelica violenza interi paesi dell'Italia centrale: Amatrice, Accumoli, Arquata.

In Italia il terremoto è una tragedia che non avviene solo durante la violenza del sisma che squassa la terra e smotta le comunità, ma inizia prima nell'assenza di prevenzione e controllo e spesso continua dopo durante la ricostruzione che aggiunge inefficienze al dramma.

L'Italia è un paese di città, alcune nuove ma fragili, molte antiche ma indebolite dall'incuria, abbiamo 14 città metropolitane che si sono espanse senza regole e migliaia di piccole comunità che si sono trasformate con troppe deroghe. Ed è in questo tessuto della nostra vita urbana che il terremoto comincia a manifestarsi, insinuandosi nella nostra vita quotidiana distratta. Si annida sotto le nostre case costruite senza regole antisismiche, e spesso ristrutturare eludendo le norme specifiche. Il terremoto silente penetra nei tessuti urbani delle nostre città che non hanno piani di protezione civile o quando esistono

sono solo dei fogli di carta redatti per adempimento e non per convinzione. Il pericolo del terremoto cresce nei comportamenti delle comunità che non conoscono le procedure di evacuazione sicura perché, soprattutto nelle aree a maggiore rischio sismico, le esercitazioni non sono una prassi consolidata né percepite come una componente della propria salvezza.

È quindi prima del terremoto che va combattuta la battaglia per limitarne i danni ed eliminare le vittime umane come accade in altri paesi sottoposti al rischio sismico in cui dopo si contano i danni ma non i morti.

Il Presidente del Consiglio e il Governo hanno dichiarato con chiarezza e autorevolezza che questo terremoto dell'Italia Centrale non subirà gli oltraggi della ricostruzione di altre esperienze, l'Irpinia tra tutte, ed è stato avviato il piano "Casa Italia" che rimetta in sicurezza il territorio sia dal punto di vista edilizio, che urbanistico, che idrogeologico attraverso un piano nazionale di manutenzione, adeguamento strutturale e sicurezza.

Sarebbe un "New Deal della qualità e sicurezza del territorio", un necessario intervento di sistema che coinvolga i nostri migliori professionisti, gli esperti nelle nostre Università, e soprattutto i giovani laureati poiché sono loro le menti più predisposte alla nuova cultura della cura del territorio.

Un piano di tale ambizione dovrà prima di tutto mettere in campo un grande Progetto Conoscenza del territorio italiano, coinvolgendo tutti i soggetti preposti che agiscono sul territorio, enti locali, istituzioni e agenzie, università, centri di ricerca ed associazioni, nel riallineamento e condivisione delle diverse basi informative (catasto terreni, catasto fabbricati, catasto elettrico, catasto energetico, dati anagrafici, dati IMU e TARSU, mappe della mobilità, smart data, etc.) in formati normalizzati, georiferiti e verifi-

cati attraverso metadati. Un grande database aperto costituito su open data, ricerche e rilevamenti (coinvolgendo ad esempio gli studenti universitari e i giovani ricercatori, ma anche i professionisti locali e i tanti cittadini attivi e digitalmente attrezzati) che consenta di avere una mappa accurata del grado di vulnerabilità e rischio del patrimonio edilizio e urbanistico italiano, indispensabile per programmare gli interventi e per definire tempi e priorità. Sono convinto che questa fase possa vedere protagonista il sistema universitario italiano attraverso la sua fitta rete di corsi di laurea tecnici distribuiti in tutto il territorio, importanti presidi di conoscenza e indagini. Tutti i corsi di studio pertinenti potrebbero essere coinvolti su base territoriale per la schedatura e la costruzione del database comune sul rischio sismico, idrogeologico e antropico, redigendo per ogni edificio, a iniziare da quelli pubblici e strategici, un "fascicolo del rischio" (come già fatto con la Carta del Rischio del patrimonio culturale) identificativo delle sue condizioni di partenza e delle necessità di intervento rispetto a parametri di sicurezza ormai consolidati. Naturalmente i costi di tale operazione andrebbero suddivisi tra premialità alle istituzioni e i soggetti che prestano l'opera (università, ordini professionali, tecnici, etc.), finanziamenti e agevolazioni per le amministrazioni pubbliche, soprattutto in forma comprensoriale, che agiscono sul proprio patrimonio immobiliare e infrastrutturale (accesso differenziale a contributi, deroghe al patto di stabilità, etc.) e incentivazioni fiscali per i proprietari privati che aderiscono (prevedendo regimi agevolativi per gli immobili dotati del fascicolo del rischio, agevolando i regimi assicurativi, onerando maggiormente gli immobili privi della documentazione edilizia in regola, etc.).

Su questa base conoscitiva condivisa e in continuo aggiornamento si dovranno innescare tre moduli di azione:

- la diagnosi che permette di stabilire le condizioni di maggiore pericolosità e le priorità di intervento in modo da programmare costi e tempi degli interventi e intervenire in maniera mirata entro un orizzonte pluriennale;
- l'intervento che permette di definire le modalità di intervento e le tecniche sia per la sicurezza degli edifici che per la sicurezza dell'intera città attraverso

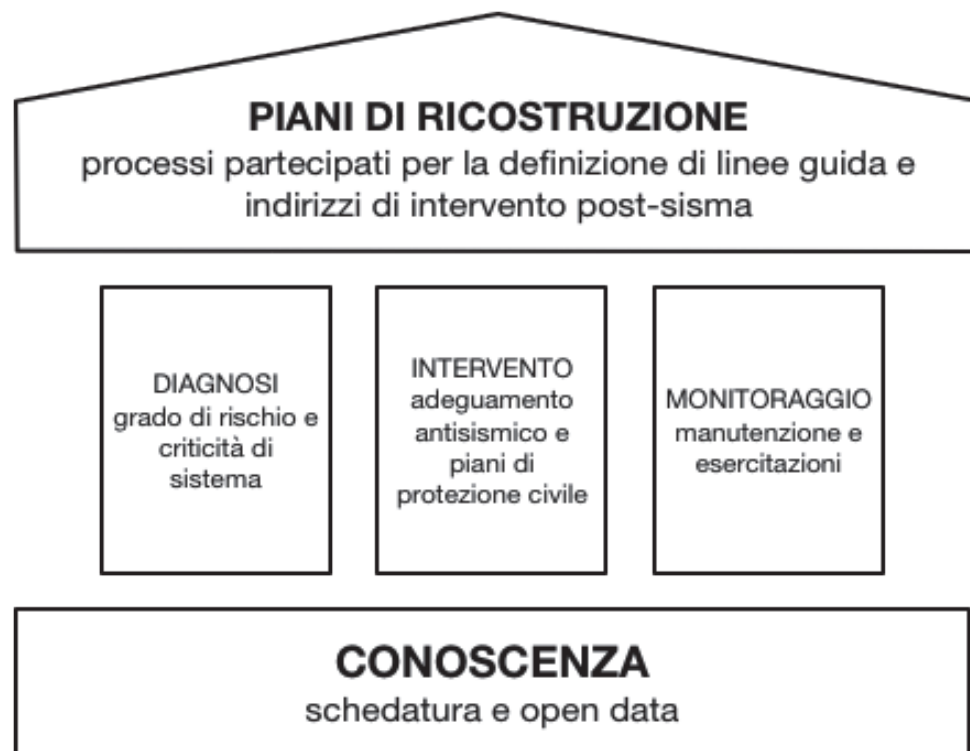
efficaci piani di protezione civile e attraverso un ridisegno dei tessuti urbani e infrastrutturali sotto il segno della sicurezza; in questa fase andrà compresa la diffusione di una cultura del rischio che renda quotidiani i comportamenti di prevenzione;

- il monitoraggio che consente di controllare sia la qualità degli interventi che gli effetti reali delle diverse tecniche e procedure per tenerle sempre in grado di essere efficaci all'arrivo del sisma, accompagnate anche da procedure da adottare per evacuare in sicurezza.

Sulla base conoscitiva e i tre moduli di azione si dovrà basare l'impianto della ricostruzione in caso di sisma. Sappiamo bene che in Italia i terremoti sono una componente strutturale della geologia e morfologia del paese e sono inevitabili, e quindi i processi e i progetti di ricostruzione devono essere in grado di rispondere con tempestività e adeguatezza al post-sisma, una volta che le politiche e le azioni di prevenzione avranno ridotto, se non annullato, i danni alle case, alle strade, alle industrie e conseguentemente le vittime umane.

Nel caso di eventuale ricostruzione, di singoli edifici o di estensioni urbane più grandi, il problema non dovrà essere una sterile dialettica tra la ricostruzione com'era e dov'era e un trasferimento dell'abitato poiché saranno state le fasi preventive di conoscenza, diagnosi e intervento che avranno già posto le basi per la scelta. Nel piano di messa in sicurezza e manutenzione delle città e dei territori dovranno essere contenute anche le indicazioni per le azioni più adeguate per ricostruire non solo le pietre – importanti è ovvio – ma le comunità. Per ricostruire soprattutto le identità dei luoghi distrutti, le relazioni affettive e funzionali tra le persone e le loro case, per risanare la relazione simbiotica tra gli organismi umani e urbani che sono le nostre città.

La fase preventiva consentirà di agire senza la pressione dell'emergenza per trovare le soluzioni per ricostruire i legami tra uomini e territorio, per ripristinare l'identità dei luoghi e per innovare i tessuti edilizi rendendoli più intelligenti e sostenibili, per ripristinare i preziosi paesaggi culturali. La fase apicale del Programma Casa Italia dovrà quindi riattivare la responsabilità sociale della pianificazione territoriale e



ambientale, insita nella sua missione tecnica, includendo un processo di urbanistica collaborativa che non decida pregiudizialmente se il paese o il quartiere danneggiati vanno ricostruiti imitando l'antico o se debbano essere occasione per rendere le condizioni abitative più salubri e adeguate. Agendo senza la pressione dell'emergenza si potranno predisporre soluzioni creative (linee guida e indirizzi di intervento) elaborate insieme agli abitanti, interpretando in che modo loro ritengano più adeguato ricostruire quei legami urbani che il terremoto potrebbe recidere, in che modo riconnettere i cicli di vita sperimentando soluzioni architettoniche, urbanistiche, tecnologiche, economiche e gestionali che con capacità, sapienza e lungimiranza sappiano mettere insieme il patrimonio delle identità con la creatività dell'innovazione.

Anche in questa fase le Università italiane potrebbero essere coinvolte attraverso laboratori e workshop dedicati ai piani preventivi di ricostruzione che diventerebbero dei veri e propri *living lab* che non solo coinvolgano la popolazione, ma contribuiscano ad informarla ed educarla alla nuova cultura della sicurezza territoriale, della manutenzione programmata e della qualità urbana.

Qualità e sicurezza del territorio devono tornare priorità dell'agenda politica del paese, anche attraverso incentivi e premialità per l'intervento sul patrimonio edilizio privato – la maggiore estensione del paese – ma soprattutto devono diventare priorità della nostra agenda personale e collettiva, stimolando una nuova e diffusa cultura del territorio e cura della casa comune.

## Riparare ciò che è stato fatto male, intervenire su ciò che non è stato fatto

Mauro Grassi

Riparare ciò che è stato fatto male, intervenire su ciò che non è stato fatto: cosa si può imparare dalle politiche di prevenzione nel campo del dissesto idrogeologico?

Mentre scorrevano nelle tv nazionali e locali le immagini tragiche dell'ultimo terremoto dell'Italia centrale, con la conta dei morti, la visione dei danni pesanti agli edifici e lo sconvolgimento fisico e spirituale delle comunità locali, noi di #Italiasicura non abbiamo potuto fare a meno di richiamare alla memoria i disastri, per alcuni versi simili, causati dal dissesto idrogeologico nel paese. Le stesse immagini di sgomento e di dolore nella popolazione, il senso di impotenza delle istituzioni locali quasi ignare che una cosa del genere potesse capitare. Il tutto peraltro accompagnato da immagini belle, efficienti e rassicuranti del sistema della protezione civile con il forte bagaglio di esperienza e di conoscenza dei fenomeni e un grande contributo del volontariato organizzato.

Insomma, potremmo dire, niente di nuovo sotto il sole: una capacità, non solo tecnica ma anche umana, del sistema paese di rispondere all'emergenza ma anche una vistosa, non più accettabile, carenza nell'approntare una seria politica di prevenzione.

Quando dopo pochi giorni dal sisma il Presidente del Consiglio ha lanciato l'idea di Casa Italia, individuando subito nel Prof. Giovanni Azzone, rettore del Politecnico di Milano, il responsabile del progetto, si è capito che questa è l'occasione per il paese di "svoltare pagina". E noi di #Italiasicura, che rappresentiamo, per l'esperienza realizzata in questi due anni di attività, un pezzo importante del sistema della prevenzione contro i disastri naturali, ci siamo messi immediatamente a disposizione per portare "armi e bagagli" a sostegno del nuovo progetto.

Il progetto riveste elementi importanti anche di superamento dell'esperienza di #Italiasicura: in particolare laddove prevede la costituzione di un Dipartimento strutturale presso la Presidenza del Consiglio, in parte simile al Dipartimento della Protezione Civile - quest'ultimo punterà con sempre maggiore

impegno e capacità alla gestione dell'emergenza e della prima fase di ripristino - che superi la dimensione temporale dell'Agenda di Governo, per diventare un elemento fondamentale anche dell'Agenda dei Governi che verranno, a fronte dei necessari tempi lunghi dell'opera di risanamento del paese.

In maniera schematica e sintetica si riportano i punti importanti dell'esperienza realizzata nel campo del dissesto idrogeologico che possono essere utili anche nel campo sismico.

Il primo tema è quello relativo alla Conoscenza del fenomeno. Conoscere l'entità dei danni procurati al paese (si parla di 5/6 miliardi per le due fattispecie) e l'entità del fabbisogno di intervento strutturale. In tema di dissesto idrogeologico abbiamo ad oggi registrato un fabbisogno di oltre 9.000 interventi per circa 27 miliardi di euro. E abbiamo le informazioni sullo stato di progettazione e sull'entità degli esposti in termini di popolazione a rischio. Sono informazioni basilari per selezionare il livello di priorità degli interventi che deve avvenire sempre di più secondo uno schema di analisi costi benefici piuttosto che di valutazione politico geografica.

Il secondo tema è quello dell'entità delle risorse impegnate. Si viene da un passato che vedeva per il dissesto idrogeologico meno di 500 milioni per anno e si sta andando ad oltre un miliardo per anno con l'obiettivo raggiungibile di almeno due miliardi per anno. Anche in tema di sismica due miliardi per anno con l'aggiunta di almeno un miliardo l'anno di natura privata potrebbe rappresentare una base importante per un impegno ventennale in grado di abbassare sensibilmente il livello di rischio delle popolazioni. Questo porterebbe il rapporto fra danni causati (5/6 miliardi) e impegno preventivo (5 miliardi) ad un livello commensurabile in grado di invertire nel medio lungo periodo il livello dei danni a persone e cose.

Il terzo tema è quello della qualità della progettazione. In questi mesi stiamo discutendo in tutte le Regioni una bozza curata da #Italiasicura di "Linee guida per la progettazione contro il rischio idrogeologico" che vede impegnati enti locali, regioni, ordini professionali e mondo della ricerca. Perché - è proprio il caso di dire - che i soldi non sono tutto. Impegnare bene e in maniera efficiente le risorse è un imperativo categorico che deve essere perseguito a tutti i livelli.

Ed infine, *last but not least*, occorre lavorare ad un avanzato sistema di monitoraggio degli interventi, unico e non sparso fra i mille enti e soggetti competenti, che sia in grado di rispondere alle esigenze di trasparenza verso la popolazione e di controllo da parte di chi governa il sistema. Non esiste un Piano se chi lo governa non ha in mano, in tempo reale, le informazioni di tutte le fasi del processo.

Chiudo con una esigenza che può apparire secondaria e spuria nel quadro di un sistema di *governance* e che invece è un elemento importante di coagulo di esperienze, conoscenze, capacità e poteri. Ed è la costruzione di una comunità pensante e operante sul tema: lo scambio di esperienze, la discussione continua su ciò che va e non va, l'integrazione dei soggetti, la sinergia fra diverse istituzioni sono tutte tematiche che facilitano il raggiungimento degli obiettivi. È un tema scarsamente praticato nel campo della P.A. ma molto conosciuto nel mondo della produzione. È un "plus" che aiuta e sorregge le buone pratiche e il buon governo delle politiche *tout court* ed in particolare delle politiche di prevenzione.

## Francesco Domenico Moccia, Massimo Sargolini Una strategia per la "ricostruzione" delle aree interne danneggiate dal sisma

L'azione sismica è uno dei fenomeni della natura che tiene sotto tensione gran parte del nostro Paese. Pur in presenza di un miglioramento delle tecniche costruttive, sono ancora eccessivi i danni alle persone e alle cose che il terremoto può provocare<sup>1</sup>, ma soprattutto sembra ancora molto lontana una programmazione appropriata della ricostruzione. Analizzando l'ultima, triste, esperienza dell'Aquila si potrebbero mettere in evidenza tanti errori, reiterati nel tempo (Oliva F., 2014):

1. la inadeguata scelta delle aree su cui realizzare gli edifici prefabbricati che, essendo destinati a funzioni di residenza stabili e permanenti avrebbero dovuto comportare una valutazione dell'assetto urbanistico e futuro della città, ivi inclusa la possibilità d'integrazione dei nuovi insediamenti con le preesistenze urbane;
2. la mancanza di un chiaro rapporto tra emergenza e programmazione della permanenza che è stato sviluppato fuori dai canoni della pianificazione urbanistica e senza tener conto delle caratteristiche ambientali e paesaggistiche dei luoghi oggetto d'intervento;
3. una sottovalutazione del ruolo focale che i centri storici avrebbero potuto avere nel restituire senso identitario e ancoraggi spaziali a comunità locali smarrite e in cerca di nuovi radicamenti territoriali. A distanza di sette anni dall'evento disastroso, infatti, ancora nessuno dei centri dell'identificazione collettiva della comunità aquilana ha ripreso a vivere.

Si riconosce una precipua responsabilità dell'urbanistica nella gestione della prevenzione, dell'emergenza e della ricostruzione, e diventa opportuno sancire l'impegno futuro di questa disciplina ad occuparsi delle

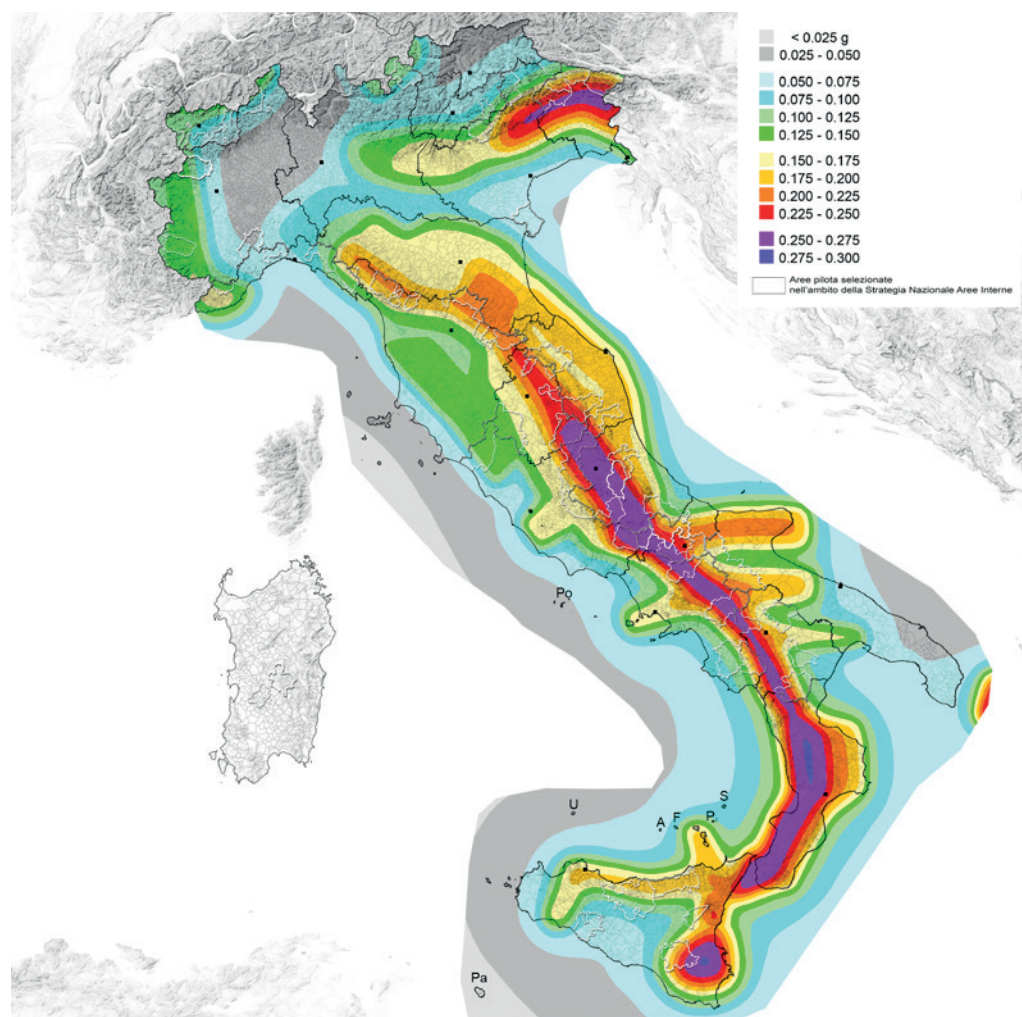
indicazioni che la pianificazione e la programmazione, alla scala locale, regionale e nazionale, possono offrire per rispondere alle fragilità del nostro territorio (Galuzzi P., 2014).

In tal senso, il sisma del 24 agosto 2016, che ha interessato un'area dell'entroterra marchigiano-laziale-umbro-abruzzese, caratte-

rizzata da "lavori in corso", ha messo a dura prova gli equilibri urbanistici, ambientali e socio economici.

Per questo, dovremmo osservare, con attenzione, quel che sta accadendo nei 62 comuni colpiti dal sisma<sup>2</sup>, e nelle aree più strettamente connesse, rimettendo in discussione le modalità con cui sono state affrontate le crisi sismiche del passato, per trarne indicazioni utili alla gestione (nel medio e lungo termine) dell'emergenza che abbiamo di fronte<sup>3</sup>.

Le aree interessate dal recente terremoto erano già al centro dell'attenzione, negli ultimi decenni, per il concentramento di progetti di sviluppo e valorizzazione dei beni comuni, orientata alla rigenerazione dei sistemi socio economici locali anche attraverso il coinvolgimento di diversi soggetti pubblici e privati.



Analisi della pericolosità sismica sul territorio nazionale secondo l'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia INGV. Sovrapposizione con le Aree Pilota selezionate nell'ambito della Strategia Nazionale Aree Interne. Le gradazioni di colore vanno dal viola per le aree a pericolosità elevata, al grigio per le aree a pericolosità limitata.

(Elaborazione di Ilenia Pierantoni sulla base delle seguenti fonti:

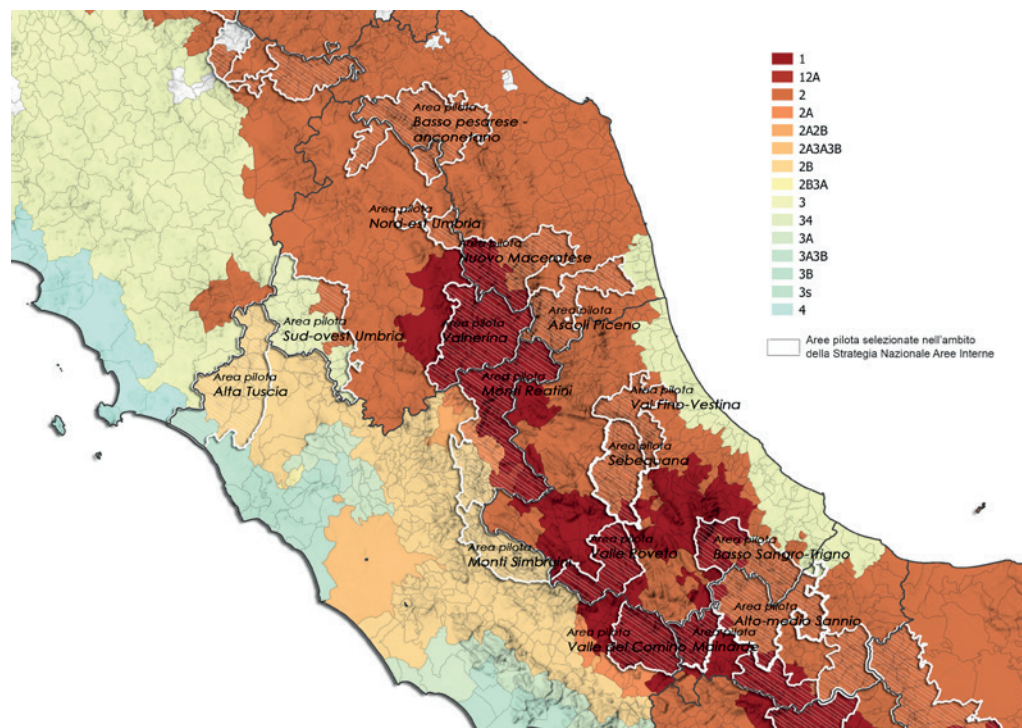
Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia per i dati sulla pericolosità sismica; Comitato tecnico aree interne, DPS e ISTAT per i dati relativi alle Aree Pilota della Strategia Nazionale Aree Interne)

La grande stagione dei parchi<sup>4</sup>, talora raccontata come "un'utopia" di rinascita possibile di queste terre marginali e remote (Graziani C.A., 2007), la speranza suscitata dallo sviluppo di un sistema di reti ecologiche e greenway che potesse divenire anche la matrice di fondo per fruire, con sistemi lenti (e adatti al godimento delle risorse dei luoghi) anche le aree più inaccessibili e celate (Sargolini M., Cinquini F. e Perna P., 2006; Romano B., 2009) hanno aperto la strada a un generale processo di riorganizzazione territoriale che si è recentemente concretizzato nella Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) emanata dal Ministero per lo Sviluppo e la Coesione Sociale.

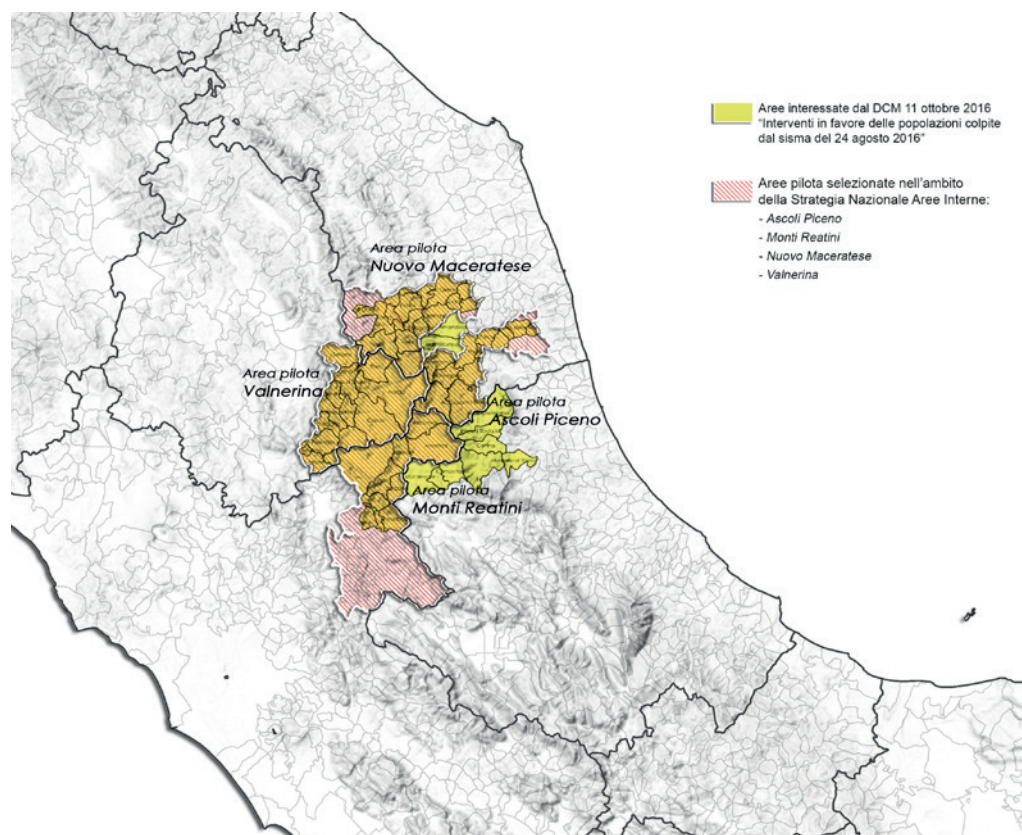
La lettura della coincidenza geografica tra i confini delle quattro aree aree pilota della Strategia (Valnerina, Nuovo Maceratese, Ascoli Piceno, Monti Reatini) e le aree interessate dal sisma del 24 agosto 2016 prefigura uno scenario di sinergie e coerenze possibili tra i programmi della Ricostruzione, come già predisposti attraverso il Decreto Legge del 17/10/2016 n. 189, "Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma", e la SNAI, come definita nell'Accordo di Partenariato, trasmesso alla CE il 09 dicembre 2013.

Purtroppo, sono veramente pochi gli insediamenti delle quattro aree pilota non danneggiati, pesantemente, dal sisma. Questo comune destino potrebbe favorire la strutturazione di nuove, condivise, visioni che, prendendo le mosse dalla SNAI perseguono i seguenti obiettivi: aumento del benessere della popolazione locale; aumento della domanda di lavoro e di occupazione; aumento del grado di utilizzo del capitale territoriale; riduzione dei costi sociali della de-antropizzazione; rafforzamento dei fattori di sviluppo locale; aumento dell'attrattività dell'area.

È evidente, però, che s'impongono alcune scelte coraggiose per incrementare, da un lato, lo sviluppo socio economico agendo nei punti di forza di questi territori (eccellenze naturali e culturali, prodotti agroalimentari, tradizioni e saper fare, turismo, energia); dall'altro, per riequilibrare e razionalizzare, sapientemente, l'offerta dei servizi di base (scuola, salute, mobilità e rete digitale).



Zone sismiche e livelli di pericolosità sismica. Sovrapposizione con le Aree Pilota dell'Italia centrale selezionate nell'ambito della Strategia Nazionale Aree Interne. Le gradazioni di colore vanno dal rosso (livello 1) per le aree a pericolosità elevata, al verde (livello4) per le aree a pericolosità limitata. (Elaborazione di Ilenia Pierantoni sulla base delle seguenti fonti: Dipartimento della Protezione Civile Nazionale (Marzo 2015), per i dati sulla pericolosità sismica; Comitato tecnico aree interne, DPS e ISTAT per i dati relativi alle Aree Pilota della Strategia Nazionale Aree Interne)



Interventi in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016: comuni beneficiari dei contributi secondo il DM 11 ottobre 2016. Sovrapposizione con i perimetri delle Aree Pilota della Strategia Nazionale Aree Interne. (Elaborazione di Ilenia Pierantoni sulla base delle seguenti fonti: DM 11 ottobre 2016 per i dati relativi alla perimetrazione del "cratere"; Comitato tecnico aree interne, DPS e ISTAT per i dati relativi alle Aree Pilota della Strategia Nazionale Aree Interne)

1. L'elenco degli eventi sismici, nell'ultimo secolo, è drammaticamente lungo e pesante, in termini di vittime: Messina e Reggio Calabria (28 dicembre 1908), 7,24 M, 100.000 morti  
Avezzano Abruzzo (13 gennaio 1915), 6,99 M, 30.519 morti  
Artegna e Gemona del Friuli, Friuli-Venezia Giulia (6 maggio 1976). 6,4 Mw, 989 morti  
Irpinia e Basilicata (23 novembre 1980), 6,9 Mw, 2.914 morti  
San Donato, Val di Comino (7 maggio 1984), 5,9 Mw, 7 morti  
Carlentini, Sicilia (13 dicembre 1990), 5,7 M.w, 17 morti  
Marche-Umbria (26 settembre 1997) 6,1 Mw, 11 morti  
San Giuliano di Puglia, Molise (31 ottobre 2002), 6,0 Mw, 30 morti  
L'Aquila, Abruzzo (6 aprile 2009), 6,3 Mw, 309 morti  
Pianura padana emiliana (20 maggio 2012), 5,9 Mw, 27 morti  
Lazio, Marche, Umbria (24 agosto 2016), 6,0 Mw, 298 morti
2. Allegato 1 del Decreto Legge 17 ottobre 2016, n. 189.
3. Una riflessione molto ben congegnata su alcune esperienze passate (Emilia Romagna, L'Aquila) è stata raccolta nel numero 154 di *Urbanistica*, nel 2014. Stiamo ora elaborando un quadro ancora più esteso (atto ad includere le esperienze di Friuli, Irpinia, Emilia Romagna, Valnerina, L'Aquila) che restituiranno, a breve, in un servizio per Inu.
4. A partire dalla Legge Quadro sulle aree protette n. 391 del 6/12/1991 si è concentrato in queste aree piani e programmi di conservazione delle risorse naturali e sviluppo delle comunità locali.

### Riferimenti bibliografici

- Graziani C.A., (2007), *La mia utopia*. Edizioni Ephemera.
- Galuzzi P., (2014), "I rischi e la cura"; in: *Urbanistica*, 154:4-7.
- Oliva F., (2014), I rischi e la cura; in: *Urbanistica*, 154:39-52.
- Romano B., (2009), "La Rete Ecologia della Regione Umbria". In: *Convegno internazionale Verso una politica del paesaggio. Temi e buone pratiche a confronto*. Orvieto 19-20 marzo 2009.
- Sargolini M., Talia M., (2011). "Prevedere Anticipare", *Prisma*, vol. 1, p. 5-8, Franco Angeli editore.
- Sargolini M., Perna P., Cinquini F., *Reti ecologiche e Siti Natura 2000*. vol. 1; Roma, Kappa edizioni.

## I miei terremoti

Dionisio Vianello

### Friuli, 1976

I miei incontri col terremoto cominciano dal Friuli. 1976, la protezione civile non c'era ancora, venne costituita dopo il terremoto. Tutto era affidato alla buona volontà dei soccorritori. Si mossero subito gli Alpini ed il Veneto, la regione più vicina. Ogni provincia veneta adottò un comune, a Vicenza toccò Artegna, un piccolo paese subito sotto Gemona. Il centro storico era praticamente distrutto: povere e vecchissime case fatte di conci in pietra tenuti insieme da poca malta, non potevano resistere alle scosse ondulatorie. L'Ordine Ingegneri di Vicenza ebbe l'incarico di fare le valutazioni dei danni, ed essendo io l'unico che aveva qualche competenza di tipo urbanistico mi trovai a coordinare il lavoro dei colleghi.

Mi colpì l'assenza completa delle strutture pubbliche, se c'erano il sisma le aveva distrutte. Scomparsa l'amministrazione comunale, il sindaco poveretto in perpetuo stato di choc, pochissimo stato, poca regione. Solo qualche ruspa del Genio Civile e tanti Alpini, che avevano curato lo sgombero delle macerie ed eseguito i primi interventi di consolidamento, organizzato la tendopoli. L'unica ancora rimasta era la chiesa, la parrocchia: il parroco ed un giovane cappellano d'assalto, Don Angelo, che consolavano, assistevano e facevano forza a chi era rimasto vivo, in un paese di emigrazione e di vecchi senza speranza.

Noi ingegneri compilavamo le schede con i danni alle case accompagnati dai proprietari rimasti, e richiesti davamo loro consigli sul cosa fare dopo. Alla sera ci trovavamo tutti nello spiazzo davanti alla scuola elementare, uno dei pochi edifici rimasti in piedi, dove anche noi dormivamo. Era d'estate, faceva caldo e si stava svegli fin tardi, anche perché continuavano le scosse e pochi avevano voglia di dormire. Alla luce di un falò acceso con i pezzi di legno e con il conforto di qualche buon fiasco di Ramanolo, si stava insieme, i più vecchi raccontavano storie del paese, ma soprattutto ragionavamo insieme su come ricostruire, le case ma anche il paese. Disegnammo insieme su carta da pacchi con i pennarelli il nuovo piano di Artegna, come doveva essere fatta

rifatta la piazza, le strade, il giardino pubblico, ed infine anche le case. Ricordo che una venne spostata dal sito dove si trovava perché impediva la vista della chiesa, ed anche i proprietari si convinsero che era la soluzione giusta. E le case, non la residenza, ma le case di Toni e di Bepi, con al piano terra la piccola officina e la stalla per la mucca, ed al primo piano una stanza per il figlio, emigrato in Merica, nella speranza che un giorno tornasse. Si stabilì così una corrente di simpatia e fiducia tra la gente che portava i segni di un'antica saggezza ed i giovani tecnici che recavano l'ausilio di un sapere lontano ma che appariva concreto. Un'esperienza che ha segnato profondamente la mia vita professionale: sentii in quel momento che il mio lavoro, oltre ad essere personalmente appassionante ed appagante, poteva essere utile anche alla gente; che il costruire (o il ricostruire) è uno degli atti fondamentali nella vita dell'uomo – lo aveva già detto Heidegger – per cui è possibile instaurare contatti su questo tema anche tra persone che vengono da mondi che più diversi non si può. Da allora, quando mi è toccato di fare dei piani particolareggiati – così si chiamano in gergo tecnico questi strumenti – ho cercato sempre di farli tesaurizzando l'esperienza di Artegna.

Ps – Un messaggino per gli amici appassionati d'arte. Quando ripenso alle serate di Artegna alla luce dei falò chissà perché mi vengono sempre in mente i dipinti di Goya alla Quinta del Sordo, ora al Prado. Immensi. Chi li ha visti capirà.

A settembre venne l'altra scossa, forte come la prima, e la situazione peggiorò ulteriormente. Si doveva rivedere tutto. Noi aggiornammo le schede, a quel punto il nostro compito era finito. Ma successe un fatto inconsueto. La gente, parroco e cappellano in testa non voleva che andassimo via, voleva che li tenessimo per mano e continuassimo a seguirli nel cammino della ricostruzione. Forse l'urbanistica, l'arte di costruire una città, li aveva coinvolti e fascinati; forse. E non si fidava dei tecnici locali, tra cui un noto architetto di Udine che era già stato incaricato di fare il Piano Particolareggiato; ma non si era mai visto durante i mesi del post terremoto. E fu così che un pomeriggio di Ottobre una delegazione di persone, parroco e cappellano in testa, chiesero un incontro al Consiglio dell'Ordine e venne-

ro a Vicenza con un pulmino ad incontrare per chiedere che noi potessimo continuare ad assisterli almeno nella prima fase della ricostruzione. Però nel frattempo gli Ordini locali (Architetti ed Ingegneri) completamente assenti nella fase calda, avevano contattato il nostro Presidente sollecitando che ci ritirassimo, troppo forte era la preoccupazione di perdere gli incarichi della ricostruzione.

La vicenda non poteva finire che con un rifiuto, le regole deontologiche sono inflessibili. Ricordo ancora – ed ogni volta che ci ripenso mi torna il magone – la nostra amarezza e disillusione per aver deluso gli amici di Arterga. Li incontrai privatamente anche dopo perché era rimasto un forte legame di amicizia, ma non era più la stessa cosa. Così imparai che nei terremoti oltre alle forze oscure che dilanano la terra ed abbattano le opere degli uomini, alle prime donne che cercano solo la ribalta, agli incapaci ed agli speculatori, bisogna combattere un altro terribile nemico, la burocrazia. Infinitamente il più bravo di tutti a spegnere nei cuori la fiducia nel domani.

### **Irpinia, 1980**

Un disastro. Come Ordine di Vicenza avemmo l'incarico di eseguire le valutazioni per il comune di Teora. La prima settimana partirono alcuni giovani colleghi, io dovevo fare la seconda settimana. Giunsero subito telefonate sempre più allarmate: i sopralluoghi erano ostacolati dalla presenza continua e poco rassicurante di strani personaggi che intervenivano pesantemente nelle operazioni contestando le decisioni prese. A richiesta di qualificarsi venivano date indicazioni contraddittorie, consulenti del comune, dei proprietari, od altro. La situazione si faceva ogni giorno più insopportabile senza alcuna presa di posizione dell'autorità comunale; tanto che alla fine della settimana l'Ordine di Vicenza decise di sospendere la collaborazione.

A posteriori, e visti i risultati della ricostruzione nell'Irpinia, penso che non ci siano dubbi sulla qualifica da attribuire a questi loschi figure. Per quanto poco, le valutazioni fatte in sede immediata post sisma da parte degli ingegneri volontari potevano influire sulla liquidazione dei danni da parte delle autorità competenti. E ciò spiega tutto.

### **L'Aquila, 2009**

Oltre alla valutazione preliminare dei danni e dei primi interventi coordinata dal CNI fummo coinvolti come Centro Nazionale di Studi Urbanistici (di cui allora ero presidente) nell'organizzazione di un grande convegno nazionale sulla ricostruzione, che si svolse il 2 dicembre 2009; con la presenza dei maggiori esperti della Protezione Civile. Inutilmente cercammo di contrastare la linea nefasta delle new-towns, le decisioni erano ormai già prese. Il nostro contributo fu invece apprezzato dal Comune che sosteneva la tesi opposta del recupero del centro storico. Anche qui i fatti ci hanno dato ragione, ma è ben magra soddisfazione.

### **Amare conclusioni**

L'unica conclusione che mi sento di trarre da queste amare esperienze la indirizzo ai tecnici, soprattutto gli ingegneri, che vengono chiamati – o si presentano volontari – per fornire la loro collaborazione nella fase dell'immediato post sisma. È un'esperienza assolutamente da fare: può essere che serva alla popolazione che è stata colpita, ma servirà soprattutto a voi stessi come scuola di vita.

## **Un contributo per l'Italia "di mezzo"**

a cura di Alessandro Bruni, Claudio Centanni, Francesco Alberti

Le tre Sezioni dell'Inu delle Marche, Toscana e Umbria stanno elaborando una strategia comune e un programma di attività congiunte, di animazione culturale, di definizione di azioni possibili, anche di supporto alle politiche territoriali interregionali, da sottoporre alle rispettive Istituzioni regionali, quale occasione di posizionamento dell'Istituto nonché quale ipotesi generale di declinazione sui territori di alcuni contenuti del "Progetto Paese, l'urbanistica tra adattamenti climatici e sociali, innovazioni tecnologiche e nuove geografie istituzionali" elaborato dall'Istituto Nazionale di Urbanistica.

Il programma di attività che si intende avviare appare coerente con il protocollo di intesa siglato dai rispettivi enti regionali, che, nel riconoscere "come le tre Regioni appartengano a un'area che presenta comuni vicende storiche coagulatesi fin dal Rinascimento nel valore delle arti, del paesaggio antropizzato, dell'artigianato, dell'organizzazione agraria e delle organizzazioni sociali", indica espressamente l'opportunità, "nelle more dell'individuazione di organici programmi di collaborazione, [di] individuare da subito alcune linee/progetti da sviluppare congiuntamente". Con queste premesse, il protocollo costituisce una prima piattaforma di intenti tesa a promuovere l'avanzamento di proposte con Particolare riguardo ai seguenti ambiti di interesse: sanità e welfare; tutela del paesaggio; promozione dell'agricoltura non estensiva e di qualità; contrasto ai cambiamenti climatici; sviluppo economico – ivi incluse iniziative per lo sviluppo locale – e sostegno alle imprese dinamiche; formazione e lavoro; realizzazione di infrastrutture, materiali ed immateriali, a servizio di uno sviluppo sostenibile; cultura e turismo, gestione dei fondi europei (incluso l'efficientamento nell'erogazione dei contributi) e partecipazione a progetti europei di comune di interesse; riforma e riqualificazione della pubblica amministrazione.



In coerenza con gli ambiti di interesse delineati dalle tre Regioni, le prime ipotesi delle sezioni Inu ruotano intorno al concetto di "Accessibilità ai territori" nella più ampia accezione del termine: da un lato coinvolgendo la categoria "paesaggio" in termini di politiche che possano incidere sia sulla rete policentrica dei centri storici che sulla rete degli insediamenti diffusi; dall'altro focalizzandosi sul sistema della mobilità e dell'accessibilità ai medesimi insediamenti, tanto in un'ottica di area vasta che di dotazione di migliori standard di accessibilità alle aree marginali, da perseguire attraverso l'implementazione di servizi innovativi in grado di incidere anche sulla "struttura sociale" locale e sulle politiche di rigenerazione dei territori soggetti a spopolamento e abbandono. Il concetto di accessibilità ammette in effetti un'ampia varietà di declinazioni che toccano i temi dell'inclusione sociale, del rilancio economico delle aree più interne attraverso la valorizzazione dei loro elementi di attrattività, del presidio territoriale, con quel che ne consegue in termini di cura del territorio stesso (e quindi di maggiore sicurezza, prevenzione dei rischi, resilienza), della "riattivazione" di un patrimonio insediativo ad alto potenziale economico e sociale, da sostenere mediante un ampio spettro di incentivi per rendere "accessibili" i necessari interventi di manutenzione, efficientamento energetico, adeguamento sismico degli immobili singoli o aggregati, pubblici e privati, classificati o meno come beni culturali, anche a fronte di strutture proprietarie frammentate e complesse. In sintesi, le categorie d'azione individuate, cui ricondurre i diversi temi, sono le seguenti:

1. la prevenzione dai rischi alla scala urbana e territoriale, superando il concetto di vulnerabilità sismica del singolo edificio, dell'isolato o dell'aggregato edilizio in una visione d'area vasta, dove la prevenzione venga cioè affrontata nell'ambito di una strategia di rigenerazione e sviluppo di ampio respiro, con particolare riguardo alle aree più marginali, in un rapporto d'interazione e coordinamento fra iniziativa pubblica e privata, includendo anche tutti gli altri aspetti connessi alla sostenibilità territoriale ed edilizia (dalla gestione del rischio idraulico e idrogeologico, al miglioramento delle prestazioni ambientali ed energetiche degli edifici);

2. la mobilità e l'accessibilità territoriale quale fattore determinante per il contrasto allo spopolamento, attraverso la fornitura di nuovi servizi, connessione delle aree marginali con i centri erogatori di servizi, connettività, banda larga, wifi, forme innovative di trasporto ad integrazione del TPL (anch'esso da ripensare, nel senso di un uso ottimale delle risorse disponibili) anche in una logica di economia collaborativa,;
3. promozione del turismo sostenibile, attraverso azioni volte a migliorare le condizioni di accessibilità al patrimonio storico e paesaggistico (integrazione della mobilità dolce con l'armatura territoriale e culturale, itinerari culturali – le vie dei Santi, le ferrovie dismesse, le reti di MTB – aggancio alle ciclovie nazionali, servizi ICT e di accoglienza, ecc.).

In questa prospettiva l'"Italia mediana" potrebbe diventare terreno di sperimentazione di nuove geografie istituzionali a partire da un'idea di area vasta in grado di competere e promuovere in forma coesa un'idea forte di "paese", dove identità, cultura, paesaggio, sicurezza, innovazione, inclusione, costituiscono i principali assi per la costruzione di un progetto condiviso di futuro.

Dal punto di vista operativo si prevede che il programma, supportato scientificamente da attività di ricerca e sperimentazione, si sviluppi mediante iniziative pubbliche da svolgere in modo coordinato nelle tre Regioni, promuovendo azioni sui territori, in forma partecipata e condivisa con le rispettive comunità. Le attività avranno lo scopo di mettere a confronto ambiti territoriali e temi analoghi per le tre Regioni, sia pure ricadenti in ambiti territoriali non contigui, così come focalizzarsi in situazioni di confine, suscettibili di essere studiate in forma congiunta e avere come fine l'implementazione di progetti pilota, l'integrazione – ove necessario - degli strumenti di governo del territorio (programmi strategici regionali, piani territoriali a valenza paesaggistica, etc.) o la definizione di strumenti/strategie volte al superamento delle condizioni di rischio (sismico, idraulico, idrogeologico, legato al cambiamento climatico, ecc.) del territorio. Inoltre si è ipotizzata l'organizzazione di due conferenze interregionali: una relativa alle Aree interne, l'altra alle città medie, quali strumenti di confronto, analisi, studio

di azioni comuni su queste realtà, per molti aspetti simili nelle tre regioni.

Più specificamente, la "Conferenza interregionale delle aree interne" potrebbe costituire il primo momento di partecipazione e condivisione delle strategie soprattutto in materia di "accessibilità" alle aree marginali a cavallo dei confini regionali, per le quali non avrebbe senso seguire percorsi differenti su ambiti territoriali contigui, assumendo quindi le caratteristiche di una forma sperimentale di governance dei processi legati allo sviluppo locale e alla valorizzazione delle risorse culturali e paesaggistiche diffuse nel territorio vasto.

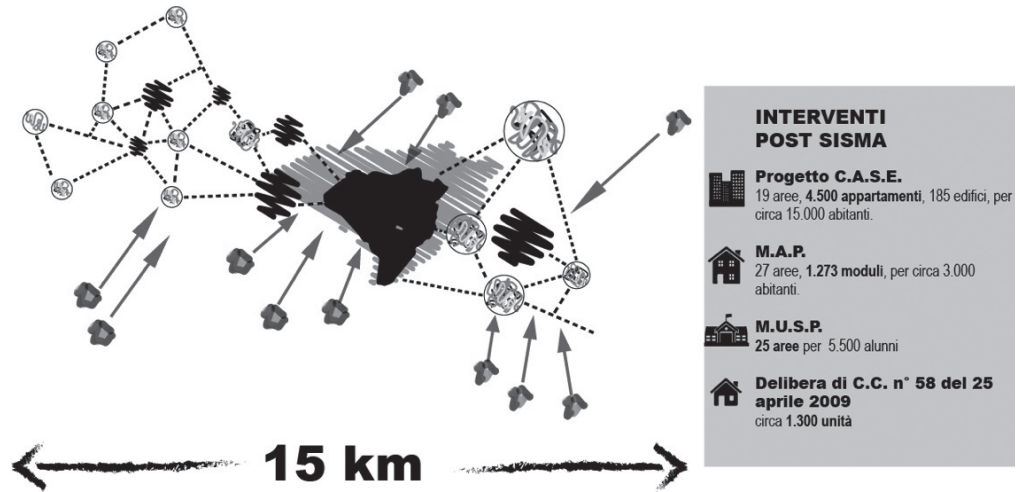
La "Conferenza interregionale delle città medie" può invece essere un tavolo di confronto, condivisione e sperimentazione di azioni volte alla valorizzazione del carattere policentrico del sistema insediativo dell'Italia centrale.

Per quanto riguarda l'avvio concreto del programma delle attività sopra delineate si provvederà da subito al coinvolgimento diretto dei livelli istituzionali nelle tre Regioni interessate, rispetto ai quali l'Istituto si pone in una dimensione di servizio per la definizione e implementazione delle politiche territoriali in attuazione di alcuni contenuti specifici del "Progetto paese" lanciato al Congresso nazionale di Cagliari, nonché quale primo contributo nel solco del documento in occasione dell'avvio del progetto nazionale "Casa Italia" "Un impegno continuativo e tre passi contro le macerie".

# Emergenza, ricostruzione e sviluppo: il caso "L'Aquila"

Luana Di Lodovico

Il terremoto del 6 aprile 2009 ha coinvolto l'11% della popolazione abruzzese (144.415 persone) di cui oltre il 50%, 72.696 abitanti, risiedeva nel Comune dell'Aquila. All'indomani del sisma il Dipartimento di Protezione Civile ha assistito fino a 67.000 persone rimaste senza abitazione (il 46,4% degli abitanti del cratere), di cui 35.085 hanno avuto effettivamente case inagibili o parzialmente inagibili e sono stati ospitati in alloggiamenti temporanei nelle tendopoli, negli alberghi della costa adriatica, nelle caserme o in modo autonomo giovando del contributo di autonoma sistemazione (CAS). Di questi alla data dell'8 giugno 2010, 16.573 erano sistemati nei progetti C.A.S.E. e nei MAP, 2.013 erano in affitto concordato, 12.378 in autonoma sistemazione, 3.393 in albergo e 628 in strutture temporanee, per un totale di 34.985 persone "sfollate" (quasi il 48% della Popolazione Aquilana pari a 73.203 abitanti al 6 aprile 2009 in quanto circa 12.500 ha avuto Casa Agibile "A"). Lo spostamento della popolazione sia nelle frazioni che nelle "New Towns" (Progetto C.A.S.E. e M.A.P.) con graduale "riconquista" della periferia consolidata (Torrione, Santa Barbara, etc) man mano che la ricostruzione leggera procedeva (principalmente case classificate con esito di agibilità "B" e "C"), ha prodotto una significativa dispersione urbana creando una "Città fuori dalla Città", senza relazioni con la città storica e consolidata ed in rottura con il tessuto preesistente. Questo effetto è stato solo parzialmente compensato dalla permanenza delle funzioni direzionali – amministrative in loco (Ospedale – Uffici regionali), mentre molte altre sono state delocalizzate, "temporaneamente" (ormai da sette anni) nelle aree destinate da Prg alla produzione e al commercio producendo nuove polarità atipiche. La dinamica insediativa ha seguito da un lato la logica della compromissione delle aree vincolate, e comunque pregiate soprattutto nel periurbano, dall'altro quella dello *sprawl* e consumo di suolo indifferenziato in zona agricola, investendo importanti areali del sistema della continuità biologico-vegetazionale, essenziale per il sistema delle aree naturalistiche regionali (Di Ludovico, Properzi, 2012).



Nuove forme urbane ed interventi post sisma (Fonte: Elaborazione Propria)

Dagli ultimi studi effettuati sul consumo di suolo a L'Aquila risulta che "in riferimento alla serie storica, i dati analizzati restituiscono una situazione in cui l'urbanizzato è passato, in quaranta anni, dai 700 ha circa ai quasi 3.000 ha, con un incremento percentuale di oltre il 300%. Il tasso di urbanizzazione, calcolato come rapporto tra la Superficie Urbanizzata e la Superficie Territoriale di riferimento (comunale) è passato dall'1,5% circa al 6,36%. È interessante notare come, a fronte di un aumento dell'urbanizzato tra il 2000 ed il 2010 di 456 ha, circa 200 ha (il 44%) siano solo quelli dovuti alle edificazioni avvenute nella gestione della fase emergenziale del sisma, rappresentate dai progetti CASE, MAP e MUSP, di cui appena 33 ha ricadono all'interno delle previsioni insediative del Prg. L'urbanizzazione avvenuta fuori dal Piano è quasi raddoppiata tra il 2000 ed il 2010, a conferma che il sisma ha comportato un'accelerazione dei fenomeni insediativi (v. Tab. 1). Ciò è vero, oltre che nella quantità (ettari), anche nella geometria o configurazione dell'urbanizzato, sempre più tendente alla dispersione" (Santarelli, Di Ludovico, 2014).

Dispersione urbana, *sprawl*, rete infrastrutturale congestionata e la concentrazione delle centralità funzionali nelle aree produttive hanno determinato un policentrismo zoppo, senza relazioni e senza progetto di utilizzazione degli immobili dismessi di proprietà pubblica producendo così ulteriori spostamenti inutili e riducendo l'effetto urbano delle centralità. Da questi processi sta nascendo una città diffusa senza forma e senza armatura urbana che costituirà la più pesante alternativa al recupero insediativo e funzionale della città storica innescando un processo di duplicazione – triplicazione delle sedi e di appalti da gestire (Properzi, 2012). La mancanza di un'idea univoca e condivisa di città, un sistema normativo per la ricostruzione pletorico e ridondante, un Piano di Ricostruzione (introdotto dalla L. 77/2009) utilizzato solo per richiedere i finanziamenti statali per la Ricostruzione fisica della città attraverso la redazione dei quadri economici esigenti, il ricorso ad una fase emergenziale durata ben tre anni (e non 90 come stabilisce la L.100/2012) e l'assenza un rapporto diretto tra economia della ricostruzione ed

Anno	Suoli Urbanizzati		Tasso di Urbanizzazione	Suoli Urbanizzati pro capite	Urbanizzato fuori piano	Suoli Urbanizzati Programmati	ED	UDI
	[ha]	incremento %	S.U./S <sub>t</sub> [%]	[mq/ab.]	[ha]	[ha]	P <sub>pol</sub> /S <sub>t</sub> [m/ha]	Nuc/S <sub>t</sub> [1/ha]
1974	721		1.54	120		3061		
1985	1904	164.05	4.08	299	433	2311	7.99	0.0052
2000	2514	248.54	5.38	367	496	1765	10.03	0.0060
2010	2970	311.75	6.36	443	780	1475	27.57	0.1090

Dati statistici di confronto tra i Suoli Urbanizzati al 2010 da rilievo ed i Suoli Urbanizzati da Uso del Suolo Regione Abruzzo sezioni temporali 1985 e 2010 (Fonte: Santarelli, Di Ludovico, 2014)

economie locali hanno rallentato la ricostruzione fisica, sociale ed economica del capoluogo abruzzese. La proliferazione, poi, di più attori sul territorio, e l'avvicinarsi di più figure istituzionali a capo della complessa macchina della ricostruzione, è stata la causa di decisioni spesso prese parzialmente, un aspetto che si è diffuso nella regione nel corso dei decenni passati e che rende il processo decisionale particolarmente frammentato e potenzialmente disarmonico.

Sappiamo benissimo che ogni evento sismico è una prova severa per le politiche pubbliche, in particolare quelle che riguardano il Governo del Territorio, ed è ancor più severa quando, come nel caso dell'Aquila, il territorio colpito manca di un nuovo modello di sviluppo. Tale situazione è ancora più complessa quando, come nel caso aquilano, la Ricostruzione avviene senza regole certe. Una Ricostruzione senza regole certe genera, a sua volta, sia difficoltà economiche per il reperimento dei fondi, sia urbanistiche e sociali per la ricostruzione del tessuto urbanistico e sociale della città. Di fronte ad una calamità è necessario sapere a priori le responsabilità, ruoli e garanzie di tutti i soggetti coinvolti in particolare quelle delle istituzioni locali, di quelle regionali e dello Stato centrale. Questo può avvenire solo se si mette al centro delle politiche pubbliche e urbanistiche la costruzione di un Modello di Sviluppo basato sulla ricomposizione del rapporto coeso tra Istituzione, Sviluppo e Piano. Le criticità maggiori che hanno determinato lo stallo della Ricostruzione della città dell'Aquila sono infatti legate alla rottura del rapporto tra Istituzioni, Sviluppo e Piano: l'assenza iniziale di politiche pubbliche chiare non è riuscita né a indirizzare le scelte urbanistiche di ridisegno della forma urbana della città, né a orientare le scelte economiche degli *stakeholders*, e né a dare/ridare un ruolo alla città rispetto alle reti lunghe (mondiali ed europee – Macroregione Mediana), a quelle medie (nazionale) e corte (regionali/locale). Garante dell'applicazione di un Modello di sviluppo per la città è il Piano Urbanistico (Di Lodovico, 2015). Non è necessario introdurre nuovi strumenti urbanistici ma bisogna rafforzare il ruolo del Piano Urbano ordinario il quale deve far propri i principi di sicurezza territoriale, urbanistica ed edilizia, mitigazione del rischio, rigenerazione, ricostruzione e restauro della Città.

Prendendo come modello la città dell'Aquila cosa deve prevedere quindi il “nuovo” Piano Urbano? Il Piano dovrà essere innanzitutto il frutto di lavoro di copianificazione plurilivello basato sull'interazioni coerenti di diversi progetti di sviluppo (*strategic choice*) scelti e valutati attraverso la costruzione di un'Agenda Strategica. Agenda che a sua volta è valutata attraverso un sistema basato su evidenza pubblica, terzietà e monitoraggio (conoscenza condivisa/Urban Center). I punti fondamentali contenuti nell'Agenda Strategica e sviluppati nel Piano dovranno essere:

- Garantire la continuità ecologica-vegetazionale nell'ottica del contenimento del consumo di suolo;
- Ridefinire e riequilibrare le centralità e le dotazioni di servizi e attrezzature nelle periferie (una nuova armatura urbana);
- Ricomporre gli ambienti insediativi delle frazioni e degli insediamenti post emergenza (CASE e MAP) garantendo alti standard prestazionali;
- Puntare sul potenziamento del trasporto pubblico;
- Garantire il conferimento del senso ai luoghi ponendo al centro del lavoro un sistema di conoscenze condivise (che in Abruzzo esiste dal 2006 e prende il nome di Carta dei Luoghi e dei Paesaggi - CLeP);
- Garantire rapporto corretto tra energia – ambiente – paesaggio anche attraverso la riconversione dei poli produttivi in poli *hi-tech*;
- Ridefinire in un progetto unitario i vari progetti urbanistici (scuole, pista ciclabile, università, etc) elaborati dall'Amministrazione pubblica in questi anni.

La Ricostruzione può e deve ricreare e migliorare le condizioni di sviluppo di una città, di un territorio e dei suoi abitanti. Perché si possa parlare di Sviluppo però bisogna eliminare tutti quegli ostacoli legati al cattivo stato delle risorse antropiche (abitazioni, infrastrutture, beni monumentali, etc), paesaggistiche e naturali, ostacoli causati dalla mancanza di Conoscenza territoriale e di Prevenzione dei fenomeni calamitosi, di abbandono e degrado. Bisogna quindi andare oltre la mera riparazione dei danni subiti o del “dov'era com'era” puntando al rilancio e alla messa in sicurezza della città attraverso il Piano Urbanistico, strumento in grado da

un lato di “porre bene i problemi” e dall'altro affinare, attraverso processi partecipativi, il sistema degli obiettivi condivisi (Agenda Strategica), della sicurezza urbana (ricomprendendo al proprio interno i dettami dei Piani di Protezione Civile, della Microzonazione Sismica, della CLE, etc) ed il modello di sviluppo.

#### Riferimenti bibliografici

- Di Lodovico L. (2015), *Il Sistema di Governance per l'Emergenza e la Ricostruzione. Elementi strategici, economici e urbanistici*, Tesi di dottorato, Tutori: Prof. Arch. Properzi P., Prof. Ing. Di Lodovico D., DICEAA - Università degli studi dell'Aquila, Dottorato di Ricerca in Recupero, progetto e tutela nei contesti insediativi e territoriali di elevato valore ambientale e paesistico (ciclo XXVI – ICAR 20).
- Di Lodovico L. (2013), Una Legge per i disastri Naturali. Creare un nuovo modello di gestione dell'emergenza, di prevenzione e di sviluppo, in *Planum*, n.27 vol.2, pp. 1-10.
- Di Lodovico D., Properzi P., (2012), Progetti urbani e progetti urbanistici nel governo dei paesaggi post-urbani, in *Planum*, n.25, (pagg. 1-6)
- Properzi P. (2012), “Uno scenario per L'Aquila”, in Gerundo R. (a cura di), *Governando del territorio e progetto urbano. Studi e Ricerche*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, pagg. 259 – 273
- Santarelli A, Di Lodovico D., (2014) Gestione conservativa del suolo e progetto urbanistico: il caso LAquila post-sisma, in *Reticula* n.7/2014, pp 137-142
- Viviani S. (2011), Disastri territoriali e urbanistica, in *Urbanistica Informazioni*, n. 239 –240, pp. 4-5
- Wall E. (1999), Programming the Urban Surface, in Corner J. (a cura di), *Recovering Landscape*, Princeton Architectural Press, New York, pp. 233-249

## Indirizzi per la pianificazione territoriale delle Città Metropolitane

*Dopo Reggio Calabria nel 2015, in preparazione del 2° Festival delle Città Metropolitane, Urbanistica Informazioni con le sezioni regionali dell'INU ha predisposto una documentazione e una riflessione sullo stato dell'arte nella costruzione di questo nuovo livello amministrativo e di governo socio economico e territoriale.*

*In questo e nel prossimo numero pubblichiamo una scheda su ciascuna città con l'obiettivo di condividere i percorsi, i punti di forza e le criticità. Le schede sono accompagnate da un documento dell'INU di Indirizzi per la pianificazione territoriale delle città metropolitane. Nel prossimo numero a fianco delle schede si troveranno una serie di contributi incentrati sugli obiettivi dell'INU per le città metropolitane:*

- *costruzione della rete nazionale tra le CM e collegamenti con le CM europee e mediterranee;*
- *le CM come nodi dell'assetto urbano del Paese;*
- *la redazione e costruzione di PS e Piani territoriali metropolitani come sperimentazioni di un modello di pianificazione che sappia guardare alle nuove sfide che nelle CM si concentrano: processi demografici, processi migratori, cambiamenti climatici, rigenerazione urbana;*
- *lavorare per rafforzare il sistema dei soggetti attivi nelle CM: ANCI, Fondazioni, UNESCO, società i di servizi a rete e di trasporto pubblico.*

L'Inu, da tempo impegnato sui temi del governo del territorio delle Città metropolitane, istituite con la legge 56/2015 dopo due decenni di tentativi senza successo, auspica che il nuovo soggetto istituzionale abbia un ruolo profondamente innovativo, espletando le sue potenzialità di riqualificazione delle realtà urbane più estese e di rilancio del sistema sociale ed economico del paese e della sua competitività.

In questi anni il processo di metropolizzazione dei sistemi insediativi italiani si è esteso assumendo forme diverse, spesso posturbane, con un significativo aggravamento delle problematiche relative alla qualità della vita, ai processi di sviluppo ed alla integrazione sociale.

La nuova legge consente di intervenire con strumenti adeguati rispetto a questi fenomeni. In particolare per i temi di interesse disciplinare appare possibile perseguire i seguenti obiettivi coerenti a tutte le Città Metropolitane:

La realizzazione di un Assetto insediativo (nodi e reti) del Paese, in cui le CM assumono il ruolo di principale, ma non esclusivo, motore dello sviluppo con:

- la crescita della competitività territoriale nella rete metropolitana internazionale con interventi strategici mirati alla riduzione dei costi esterni delle imprese ed al sostegno dell'innovazione;
- la coesione delle diverse comunità locali nell'aree metropolitane, evitando la loro omologazione;
- il funzionamento a rete dei servizi per i cittadini;
- la mobilità delle persone e delle merci nelle e tra le aree metropolitane, anche con sistemi infrastrutturali soft;
- la riconnessione delle reti verdi all'inter-

no dei tessuti edificati e tra i grandi fondi settoriali e agricoli;

- la cura dei beni comuni attraverso la diffusione di iniziative di cittadinanza attiva.

Partendo da quanto già indicato sul tema nel XXIX Congresso, l'Inu ribadisce pertanto le seguenti linee di azione:

1. Richiedere al governo di mantenere gli impegni di politica urbana perché le Città metropolitane svolgano effettivamente il ruolo di motore dello sviluppo del paese. Per ciascuna di esse riconosca il ruolo d'interesse nazionale, e favorisca l'esercizio di quelle funzioni d'eccellenza – in esercizio o potenziali – indispensabili al benessere della nazione.
2. Richiedere alle Regioni che devolvano alle Città metropolitane quelle competenze, quelle risorse e quelle strutture organizzative che consentano di programmare e di attuare adeguatamente l'assetto dei propri sistemi insediativi in riferimento alle CM, rivedendo e portando a compimento la ripartizione delle deleghe. Inoltre, anche sulla base di accordi interregionali e nazionali adeguino la propria legislazione in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica.
3. Orientare la CM nel rapido passaggio dai Ptcp ai Piani Strategici e ai Ptgm impegnando adeguate risorse tecniche e procedendo alle consultazioni ed al coinvolgimento della società civile, perché si superi il semplice coordinamento per una unità amministrativa più coesa e con capacità operative più efficaci.
4. Orientare le CM a sviluppare rapporti di collaborazione a livello macroregionale allo scopo di promuovere politiche e progetti per la competizione internazionale

Le sezioni dell'Inu nelle regioni con CM svolgeranno un ruolo di stimolo e supporto per accelerare i processi di pianificazione, verificare la loro qualità tecnica e indirizzarli verso l'idea di Progetto Paese dell'Istituto.

Le specifiche condizioni e realtà delle CM orienteranno i criteri per una pianificazione efficace. Le attività di pianificazione delle CM per la loro natura innovativa richiedono un Osservatorio per assicurare lo scambio di esperienze.

In merito agli atti di pianificazione da porre in essere l'Inu ritiene che:

1. la pianificazione metropolitana faccia da riferimento ai fenomeni e alle dimensioni dell'area metropolitana funzionale utilizzando accordi di pianificazione e l'articolazione in zone omogenee per estendere o ridurre rispettivamente la portata del Ptg rispetto ai confini amministrativi.
2. Si debba realizzare un legame stretto e di evidenza negli atti tra Ps e Ptg attraverso la "territorializzazione delle politiche e delle competenze verificandone con strumenti adeguati la compatibilità e la coerenza;
3. Il Ptg assume legittimità di cogenza per le scelte operative d'interesse metropolitano, determinando, limitatamente ad esse e attraverso processi di coopianificazione, la conformazione dell'uso del suolo;
4. La determinazione dell'uso del suolo, compatibilmente con gli obiettivi derivanti dalle scelte strutturali e strategiche di interesse metropolitano e delle zone omogenee resti nelle competenze e nelle autonomie comunali;
5. Si debbano costituire e rafforzare le zone omogenee – anche attraverso processi di unione di comuni – per realizzare un decentramento dei servizi e di un modello metropolitano policentrico; le zone omogenee in tal senso costituiscano un momento di autonomia di elaborazione della pianificazione ed un avvicinamento della stessa ai cittadini senza, tuttavia, introdurre un altro livello di pianificazione;
6. Il processo di pianificazione attivi la mobilitazione responsabile degli stakeholder sotto la regia pubblica della CM su cui cade altresì l'onere di sviluppare la cooperazione con i comuni e le loro unioni;

7. L'Inu è disponibile a partecipare ai momenti di consultazione, e fornisce la sua competenza per esplicitare alle istituzioni ed alle associazioni i passaggi tecnici e le conseguenze delle scelte, secondo principi di trasparenza e di concorrenza;
8. Il processo di pianificazione metropolitana in tutte le componenti e articolazioni, si avvalga degli idonei strumenti di valutazione come costante strumento di impostazione e controllo per uno sviluppo sostenibile.

L'Inu ha tenuto nel 2015 il Festival delle Città Metropolitane a Reggio Calabria dove i lavori sono serviti per mettere a punto una prima bozza della posizione dell'Istituto.

Per la continua evoluzione del processo di formazione e costruzione delle CM, per l'importanza che la pianificazione e la sua indispensabile innovazione assumono, tra i loro compiti e per il ruolo che giocano nel progetto paese, si ritiene necessario che il Festival sia un appuntamento stabile, periodicamente ripetuto, e che funzioni come laboratorio di idee e proposte.

Nel Festival l'Inu intende rappresentare il lavoro dell'Osservatorio e dibattere sulla base delle esperienze in corso per definire le linee d'intervento e il programma nazionale e regionale delle attività di supporto alla completa realizzazione delle Città Metropolitane.

## Obiettivi INU per le città metropolitane:

1. costruzione della rete nazionale tra le CM e collegamenti con le CM europee e mediterranee;
2. le CM come nodi dell'assetto urbano del Paese;
3. la redazione e costruzione di Ps e Piani territoriali metropolitani come sperimentazioni di un modello di pianificazione che sappia guardare alle nuove sfide che proprio nelle CM si concentrano – processi demografici, processi migratori, cambiamenti climatici, rigenerazione urbana;
4. lavorare per rafforzare il sistema dei soggetti attivi nelle CM: ANCI, Fondazioni, UNESCO, società erogatrici di servizi a rete e di trasporto pubblico.

Al fine di costruire un quadro di riferimento politico, amministrativo e delle problematiche presenti, nelle diverse città metropolitane si è predisposta una scheda informativa sullo stato dell'arte.

## Indice delle schede

- a. Descrizione valutazione sullo Statuto concentrandosi sulle questioni prioritarie (Piano strategico, Piano Territoriale, organizzazione dei servizi, organi e loro elezione, partecipazione, accordi con le realtà esterne, ...);
- b. Articolazione e organizzazione della CM in Zone Omogenee;
- c. Stato di avanzamento degli strumenti (Ps, Piano Territoriale Metropolitano, Pt di Coordinamento), loro caratteristiche e valutazioni/problematiche;
- d. Legge regionale di attribuzione alle CM di competenze e funzioni (descrizione e valutazione);
- e. Bilancio problematico.

# Città Metropolitana di Torino

Gianfranco Fiora

## Statuto

Lo Statuto della Città Metropolitana di Torino è stato approvato il 14 aprile 2015; non ha subito ulteriori modifiche.

Lo Statuto è composto da VI Titoli e 52 articoli:

- Titolo I - principi generali e funzioni;
- Titolo II - organi della Città Metropolitana;
- Titolo III - enti e società strumentali;
- Titolo IV - rapporti tra Città Metropolitana e comuni;
- Titolo V - partecipazione popolare e trasparenza amministrativa;
- Titolo VI - amministrazione e personale.

### Art. 1 Città Metropolitana di Torino

Si richiama l'attenzione sul comma:

5. La Città Metropolitana ispira la sua attività ai seguenti principi:

(omissis)

j) salvaguardare e valorizzare le diverse risorse culturali, storiche, artistiche, paesaggistiche, naturali ed ambientali del proprio territorio;

(omissis)

o) tutelare il territorio con azioni finalizzate alla difesa della biodiversità promuovendo un utilizzo razionale delle risorse naturali e contenendo il consumo di suolo compatibilmente con le esigenze di sviluppo del territorio;

Il "principio" contenuto alla lettera che precede è stato ispirato al vigente Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Torino – Ptc2 – entrato in vigore l'11/08/2011 (applicato dalla Città Metropolitana) che non prevede un consumo di suolo "pari a zero", ma un consumo seppur minimo, commisurato alle esigenze di sviluppo della Città Metropolitana. In proposito si rammenta che la CM è caratterizzata da territori diversi e disomogenei rispetto a quelli delle altre CM italiane: su 6827 kmq, il 52% è montano una parte collinare e la restante parte di pianura, nella quale si è concentrato il consumo del suolo.

### Art. 5 - Funzioni fondamentali della Città Metropolitana.

L'articolato richiama le funzioni della Legge 56/2014, riportate ai commi 44, 46, 85 e 86

dell'art. 1:

In particolare al comma 44 si evidenziano le lettere a) e b):

a) adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza;

b) pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano;

### Art. 6 - Rapporti europei e internazionali.

1. La Città Metropolitana di Torino concorre al processo di integrazione economica, sociale, culturale e politica con le città e le aree metropolitane europee ed internazionali. A tal fine:

a) concorre alla costruzione di reti di relazioni con le altre Città e aree metropolitane europee ed internazionali e promuove forme di coordinamento tra le stesse;

b) supporta il territorio nella partecipazione alle reti e ai progetti europei e ai partenariati internazionali.

Per quanto attiene la lettera a), si ricorda che la Provincia di Torino è stata membro fondatore della rete METREX, il *network* dei pianificatori europei, che si occupa di "Regions and Metropolitan Areas", la giusta scala di riferimento per le CM italiane; dalla esperienza ventennale svolta all'interno del *network* si evince che anziché "concorrere" alla formazione di una nuova rete, difficile da avviare, sarebbe più opportuno proseguire i rapporti con METREX.

### Art. 7 - Pianificazione strategica.

La Pianificazione Strategica attribuita alle CM è una delle principali innovazioni introdotte dalla L. 56/2014.

Lo Statuto della CM di Torino, al comma 1) dell'art. 7, assegna al Consiglio Metropolitan il compito di "formare e adottare" il Piano Strategico, ovviamente dopo avere "acquisito il parere obbligatorio dell'Assemblea dei sin-

daci delle zone omogenee e il parere vincolante della Conferenza metropolitana". Interessante notare l'assenza di alcun ruolo della Regione Piemonte nella procedura; quindi la pianificazione strategica di un territorio che comprende oltre la metà degli abitanti della Regione è demandato alla sola CM

Per quanto attiene i contenuti del Ps, il comma 2) del suddetto articolo precisa che "Il Piano strategico è l'atto di indirizzo e di programmazione per lo sviluppo di carattere sociale, economico e ambientale del territorio metropolitano, nonché per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di Comuni, anche nell'esercizio di funzioni delegate o attribuite dalla Regione". Oltre a quanto riportato nello Statuto, dagli incontri di coordinamento tra CM, che si sono svolti nel 2015/2016 (ndr. Quando molti Statuti erano già stati approvati) presso la sede dell'ANCI di Roma, è emersa, seppur con qualche distinguo, la linea maggioritaria che il Ps è l'atto fondamentale della CM, dal quale discendono tutte le altre pianificazioni di settore.

Il comma 3) precisa che il Ps "definisce gli obiettivi generali, settoriali e trasversali di sviluppo per l'area metropolitana, individua le priorità di intervento, le risorse necessarie al loro perseguimento, i tempi e il metodo di attuazione, nel rispetto dei principi di sostenibilità ambientale". Il tema fondamentale del comma suddetto è il riferimento alle risorse economiche, sempre più esigue, come esplicitato in seguito per le CM ed in particolare per Torino.

Il comma 4) "Il processo di formazione del Piano strategico tiene conto dei principi di copianificazione e condivisione; può essere aggiornato anche per zone omogenee; periodicamente è oggetto di monitoraggio e verifica." Contiene due importanti principi:

- il termine "copianificazione", ben noto in Piemonte a seguito della approvazione della Lr 1/2007, successivamente modificata dalla Lr 3/2013 che ha innovato ulteriormente la "vecchia" legge urbanistica regionale (n. 56/1977) e ridefinito la procedura urbanistica di formazione ed approvazione dei Piani Regolatori quale processo copianificatorio integrato che vede coinvolti in modo collaborativo il Comune proponente, la CM e la Regione e le autorità ambientali;
- la possibilità, per il Piano Strategico, di essere "aggiornato" anche per Zone Omogenee. Quindi, implicitamente, si esclude la forma-

zione del Ps per ZO

Il comma 5 “I procedimenti di formazione, adozione e revisione del Piano strategico metropolitano si ispirano al principio di trasparenza e partecipazione, di equilibrate opportunità e risorse tra le zone omogenee.”

Propone, soprattutto in considerazione delle disomogeneità territoriale, una distribuzione equilibrata di opportunità e risorse.

#### *Art. 8 - Pianificazione territoriale*

Lo Statuto, dopo la Pianificazione Strategica, assegna molta importanza, come è logico che sia, alla pianificazione del territorio.

Il primo principio sancito dal comma 1. “La Città Metropolitana esercita le funzioni di pianificazione territoriale generale e di coordinamento. In particolare, forma e approva il Piano territoriale generale metropolitano, che può essere formato ed aggiornato anche per zone omogenee.” prevede che, a differenza del Ps, il Ptgm possa essere formato per ZO Il secondo comma affronta la problematica relativa al consumo del suolo, coerentemente ai principi elencati all’art. 1, che non prevedono il “consumo zero”:

2. Il Piano territoriale generale metropolitano comprende le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli al consumo di suolo e obiettivi all’attività e all’esercizio delle funzioni dei comuni (art. 1 comma 44 lett. b) legge 56/14).

I commi 3 e 4 entrano in merito all’efficacia del Piano (“Il Piano territoriale generale metropolitano assume l’efficacia a tutti gli effetti di Piano territoriale di coordinamento ai sensi dell’art. 20, comma 2, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.”) ed al raccordo con la Regione per le normative edilizie (non trattate dalle N.d.A. del sopra richiamato Ptc2) e al coordinamento degli Osservatori e banche dati. (“In raccordo con la Regione Piemonte e degli enti competenti, la Città Metropolitana persegue la migliore omogeneità e integrazione delle normative edilizie locali e promuove la formazione ed integrazione delle banche dati territoriali ed ambientali, attraverso la cartografia digitale e gli osservatori tematici.”).

La necessità di un coordinamento è assolutamente indifferibile: basti pensare che sino a poco tempo fa i tre principali Enti territoriali, pur avendo il medesimo consulente in-

formatico, utilizzavano tre diversi sistemi di coordinate GIS di riferimento.

Lo stesso dicasi per temi fondamentali come la misurazione del consumo di suolo o dell’impronta dell’urbanizzato, che, a tutt’oggi, non sono realizzati con metodi coerenti tra Regione e CM

Il comma 5 entra in merito alla competenza per l’approvazione del Ptgm:

“Il Piano è approvato dal Consiglio metropolitano, acquisito il parere obbligatorio dell’Assemblea dei sindaci delle zone omogenee e il parere vincolante della Conferenza metropolitana e sentite le realtà sociali.”

Analogamente a quanto previsto per il Ps, vi è la diversa articolazione dei pareri, obbligatorio e vincolante.

In ultimo il comma 6 individua i principi fondamentali per la redazione del Ptgm: “I procedimenti di formazione, adozione e revisione del Piano territoriale generale metropolitano si ispirano al principio di trasparenza e partecipazione dei cittadini singoli o associati.”

#### *Art. 18 Composizione, elezione e durata in carica del Consiglio metropolitano*

Nel caso di Torino, il Consiglio è composto da 18 membri e (comma 3)“(omissis) promuove e favorisce modalità elettorali che, attraverso una adeguata distribuzione dei seggi elettorali sul territorio, favoriscano la più ampia rappresentatività di tutte le zone omogenee, così come istituite dal presente Statuto...”; ciò in considerazione della peculiarità territoriale della Città Metropolitana di Torino.”

#### *Art. 20 Attribuzioni del Consiglio metropolitano*

Il primo comma definisce il Consiglio Metropolitano quale “(omissis) organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo della Città Metropolitana.”

Tra le competenze attribuite al Consiglio Metropolitano dal comma 2. Si evidenziano i seguenti:

- a) proposta alla Conferenza metropolitana dello Statuto e delle sue modifiche;
- b) costituzione di zone omogenee, per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali, secondo quanto previsto dall’art. 27 del presente Statuto e dall’art. 1 comma 11 lett. c della L. 56/2014;
- c) adozione di un piano strategico triennale del territorio metropolitano da sottoporre al parere vincolante della Conferenza me-

ropolitano, acquisito il parere obbligatorio dell’Assemblea dei Sindaci delle zone omogenee;

d) aggiornamento annuale del piano strategico triennale del territorio metropolitano, acquisito il parere obbligatorio dell’Assemblea dei sindaci delle zone omogenee e della Conferenza metropolitana;

e) indirizzi, piani, programmi per la tutela e la valorizzazione dell’ambiente;

f) indirizzi, piani e programmi per la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche, ambientali e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della Città Metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio di cui alla lettera c);

g) piani territoriali, ivi compresi quelli di coordinamento territoriale e quelli relativi alle strutture di comunicazione, alle reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, incluse quelle relative alla mobilità e alla viabilità;

#### *Art. 24 Conferenza metropolitana*

Si richiama l’attenzione sui commi 1, relativo alla composizione ed alle funzioni della Conferenza “La Conferenza metropolitana è l’organo collegiale composto da tutti i sindaci dei comuni compresi nella Città Metropolitana, con poteri propositivi, consultivi, nonché deliberativi in relazione alla approvazione dello Statuto e delle modifiche statutarie, ai sensi dell’art. 1, commi 8 e 9, della legge n. 56/2014.” e 3, per quanto attiene la competenza nella approvazione di atti fondamentali e di pianificazione territoriale: “In particolare la Conferenza metropolitana, esprime il parere vincolante sull’adozione del Piano Strategico e del Piano territoriale proposti dal Consiglio metropolitano, con i voti che rappresentino almeno la maggioranza assoluta dei presenti.”

#### *Art. 27 Zone omogenee*

Si riportano i principali contenuti dell’articolo; le considerazioni sulla articolazione sono svolte al punto seguente della scheda, relativo alle ZO

“1. In considerazione del fatto che la Città Metropolitana di Torino è caratterizzata da una estesa dimensione territoriale e da una grande frammentazione amministrativa e

tenuto conto delle caratteristiche di policentrismo degli insediamenti socio demografici, delle localizzazioni produttive, del sistema ambientale e delle relazioni economiche, culturali e del rapporto estensione territorio/ popolazione, la Città Metropolitana è costituita da zone omogenee caratterizzate da contiguità territoriale e con una popolazione non inferiore a 80.000 abitanti.

Le zone omogenee sono istituite dal Consiglio metropolitano, sentiti preliminarmente i Comuni coinvolti, e sentita la Conferenza metropolitana, secondo quanto previsto dalla legge.

2. Al fine di consentire una efficace partecipazione e condivisione dei comuni al governo della Città Metropolitana, le zone omogenee costituiscono articolazione operativa della Conferenza metropolitana. Esse esprimono pareri sugli atti del Consiglio metropolitano che le riguardano specificatamente e partecipano alla formazione condivisa del Piano strategico e del Piano territoriale metropolitano, secondo modalità stabilite dal regolamento sulle zone omogenee.

3. Le zone omogenee costituiscono altresì articolazione sul territorio delle attività e dei servizi decentrabili della Città Metropolitana e possono divenire ambito ottimale per l'organizzazione in forma associata di servizi comunali e per l'esercizio delegato di funzioni di competenza metropolitana.

4. Le zone omogenee sono disciplinate da apposito regolamento approvato dal Consiglio metropolitano, sentita la Conferenza metropolitana. Eventuali modifiche all'intesa costitutiva delle zone omogenee, ovvero alla delimitazione delle stesse, non comportano modificazioni del presente Statuto.

*Art. 34 Assistenza tecnico-amministrativa ai comuni in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica.*

L'articolo, con un unico comma, è articolato in due punti:

1. La Città Metropolitana, in base ai principi di sussidiarietà e adeguatezza, anche attraverso specifiche convenzioni, fornisce ai comuni e alle unioni dei comuni:

- a) assistenza amministrativa, tecnica e cartografica alla formazione degli strumenti urbanistici e territoriali comunali e intercomunali, nonché alla pianificazione strategica;
- b) assistenza amministrativa, tecnica e cartografica per l'adeguamento degli strumenti

urbanistici comunali alla pianificazione territoriale e strategica sovraordinata e di settore. L'attività di assistenza tecnica *ex ante* nel processo di formazione delle varianti è sempre stata svolta dalla Provincia; per monitorare il processo, dal 2005, sono anche state monitorate le ore dedicate a questo tipo di attività, che assommano, mediamente, a circa 300 ore/annue.

Nel processo di formazione dello Statuto, nonostante la segnalazione degli uffici provinciali, era stata omessa questa importante funzione; nel corso delle riunioni tenutesi sul territorio, la richiesta di molti Sindaci e Amministratori ha determinato il riconoscimento all'interno dello Statuto della CM di una attività apprezzata all'esterno dell'Ente.

### Zone Omogenee

L'articolazione della CM in Zone Omogenee è stata condotta con un processo partecipativo, caratterizzato da numerosi incontri sul territorio con amministratori, associazioni e semplici cittadini.

Uno dei nodi principali da sciogliere è stato, ovviamente, quello di evitare che le ZO fossero troppo "torinocentriche" e, tra le diver-

se ipotesi esaminate, vi è anche stata quella di dividere il capoluogo in tre quadranti (la divisione in quadranti è una ipotesi contemplata dal Piano Strategico, redatto su base volontaria, Torino 2025).

Al termine del processo partecipativo è tuttavia prevalsa la scelta di mantenere il capoluogo in una unica ZO (scelta condivisa anche da altre CM italiane) ed articolare il resto del territorio su ZO abbastanza ben bilanciate, anche in termini di "collegi elettorali".

I punti salienti che hanno caratterizzato il percorso sono:

- ogni zona omogenea ha un proprio ruolo, una propria funzione e insieme alle altre costituisce un organismo complesso armonico ed equilibrato;
- ogni zona omogenea deve avere le stesse opportunità di accesso ai servizi ed alle risorse. Per questo occorre ridurre e superare marginalità ed esclusione;
- diversità e pluralità sono valori; la ricerca dell'omogeneità non è mai omologazione.

Al termine del processo le ZO individuate sono 11, la popolazione totale assomma a 2.247.780, il numero dei Comuni 315 e la superficie 6.827 kmq.

Zone Omogenee

Zona Omogenea	Comuni	Popolazione	Kmq
1 TORINO	1	872.367	130
3 AMT SUD	18	264.419	386
2 AMT OVEST	17	255.191	341
4 AMT NORD	7	133.855	175
5 PINEROLESE	45	132.561	1.302
11 CHIARI/CARMA.	22	130.217	462
7 CIRIACESE	40	100.848	973
10 CHIVASSESE	24	98.700	423
9 EPOREDIESE	58	90.651	551
6 VALLE SUSA	37	84.663	1.109
8 CANAVESE	46	84.308	975



## Strumenti di Pianificazione

### *Pianificazione Strategica*

La precedente amministrazione comunale di Torino (Sindaco Fassino) ha redatto, attraverso l'Associazione Torino Internazionale, un Piano Strategico denominato "Torino Metropoli 2025" e definito "Il terzo Piano Strategico dell'area Metropolitana di Torino".

Il Piano è riferito solo alla porzione di Comuni che circondano il capoluogo: "Il paradigma fondamentale di "Torino Metropoli 2025" è la dimensione metropolitana. I 38 Comuni che compongono l'area conurbata di Torino rappresentano il quadro territoriale entro cui vanno collocati i progetti e le azioni del Piano, perché questo territorio costituisce il più importante motore di sviluppo dell'area vasta. Esso produce metà del PIL regionale. Qui si trovano le principali funzioni strategiche regionali e si realizzano molte innovazioni di carattere economico, sociale e culturale." Occorre altresì considerare che il Ps Torino Metropoli 2025:

- è un Piano su base volontaria, redatto da una Associazione, pertanto non ha valore cogente, poiché non approvato ai sensi della L. 56/2014;

- è riferito ad una limitata porzione territoriale (l'area metropolitana "ristretta", anziché a tutti i 315 Comuni che compongono la Città Metropolitana.

Nella fase di avvio delle procedure di approvazione del Ps della Città Metropolitana vi sono stati, comunque, momenti di confronto.

Il processo del Piano Strategico della CM formalmente si è avviato il 10/11/2015, con l'approvazione da parte del Consiglio Metropolitan, della deliberazione n. 77/2015 ad oggetto: "linee di indirizzo per la formazione del piano strategico metropolitan 2016-2019 ai sensi dell'articolo 7 dello statuto della Città Metropolitana di Torino".

Nella deliberazione sopra richiamata si evidenziano, tra le linee di indirizzo:

"La Città metropolitana di Torino si trova oggi davanti ad una nuova sfida: se da una parte la Città di Torino potrà dare attuazione ai progetti già individuati per l'area metropolitana "ristretta" dal Piano "Torino metropoli 2025" (riferito ai 38 comuni della cintura considerati nel Piano Strategico del Capoluogo approvato nel 2015), dall'altra si dovrà definire una visione metropolitana di area vasta, da tradurre in strategie e azioni ca-

paci di creare nuove opportunità di sviluppo per tutti i territori della Città metropolitana (315 comuni), coinvolgendo una pluralità di attori pubblici e privati (imprenditori, professionisti, università e centri di ricerca,...), ed innescando meccanismi virtuosi di cooperazione."

Successivamente alla approvazione è iniziata la formazione del Ps, attraverso i lavori della Commissione Consiliare e degli uffici della CM preposti alla redazione del Piano (la scelta, anche per ragioni di bilancio, è stata di redigere il Piano all'interno dell'Ente, con un solo incarico esterno all'IRES Piemonte per l'analisi socio economica del territorio).

Nel contempo si è avviata una fase di "ascolto" delle esigenze del territorio, attraverso un questionario *on line*.

Vi sono stati anche i seguenti momenti di confronto:

- 2 febbraio 2016 – Presentazione dell'analisi socio economica del territorio redatta a cura dell'IRES Piemonte;

- 17 marzo 2016 – Presentazione di risultati del questionario *on line* e ipotesi di agenda operativa;

- 19 aprile 2016 – Presentazione alla Conferenza Metropolitana dello "Schema del Piano Strategico".

In seguito, causa il periodo elettorale, non si sono più tenute delle riunioni e tutto è rimandato al nuovo Consiglio Metropolitan che si formerà dopo le elezioni del 9 ottobre 2016.

### *Pianificazione Territoriale.*

Parallelamente alla Pianificazione Strategica, la precedente amministrazione della Città Metropolitana (Sindaco metropolitan Fassino) ha dato l'avvio al Piano Territoriale; il 20/10/2015 si è insediata la Commissione consiliare per la formazione, l'adozione e la revisione del Piano territoriale generale metropolitan, ne sono stati nominati il Presidente ed il Vicepresidente, e il Sindaco Fassino ha dato l'avvio al processo di definizione delle linee di indirizzo per la formazione del Ptg.

Successivamente, il 27/10/2015, è stata convocata la prima seduta della suddetta Commissione che ha approvato la bozza di deliberazione da sottoporre al Consiglio.

Il processo del Piano Territoriale della CM formalmente si è avviato il 10/11/2015, con l'approvazione da parte del Consiglio Metro-

politano, della deliberazione n. 78/2015 ad oggetto: "avvio del processo di definizione delle linee di indirizzo per la formazione del piano territoriale generale metropolitan di cui all'articolo 8 dello statuto della Città Metropolitana di Torino".

In seguito, causa il periodo elettorale, non si sono più tenute delle riunioni e tutto è rimandato al nuovo Consiglio Metropolitan che si formerà dopo le elezioni del 9 ottobre 2016

## Legge regionale di riordino delle funzioni amministrative

La Regione Piemonte il 29/10/2015 ha approvato la legge n. 23 "Riordino delle funzioni amministrative conferite alle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)". Si tratta dell'unica azione regionale di adeguamento alla Delrio, in occasione della quale avrebbe potuto (dovuto) trovare trattazione anche il recepimento-adequamento della legislazione regionale in materia di pianificazione del territorio.

La legge 23/2015 è stata successivamente modificata con altre cinque leggi regionali (l'ultima la Lr 14/2016).

Per quanto attiene la CM si riportano gli artt. 4, 5 e 18:

### *Art. 4. (Ruolo della Città metropolitana di Torino)*

1. La Città metropolitana di Torino, quale ente di area vasta, svolge un ruolo di sviluppo strategico del territorio metropolitan, di promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della Città metropolitana, nonché provvede alla cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello. La Città metropolitana svolge, inoltre, un'azione di governo del territorio metropolitan e di coordinamento dei comuni che la compongono e delle loro forme associative, favorendo i programmi di sviluppo socio-economico.

2. La Regione e la Città metropolitana di Torino concordano, tramite intese o altri strumenti di programmazione negoziata, le principali azioni e progetti di interesse della Città metropolitana, per il sostegno e lo sviluppo socio-economico sostenibile del territorio di competenza, con particolare attenzione

agli aspetti rurali e montani dello stesso. Le intese costituiscono il quadro delle iniziative programmatiche e degli interventi regionali volti al rafforzamento della competitività e della coesione sociale del territorio metropolitano.

3. Le intese di cui al comma 2, relative ad azioni e progetti che coinvolgono direttamente comuni o unioni di comuni, devono essere sottoscritte anche dai comuni o unioni di comuni stessi.

#### *Art. 5. (Funzioni della Città metropolitana)*

1. La Città metropolitana di Torino esercita le funzioni fondamentali attribuite dall' articolo 1, comma 44 della l. 56/2014, le funzioni fondamentali degli enti di area vasta di cui all' articolo 1, comma 85 della l. 56/2014 e le funzioni di competenza delle province ai sensi dell'articolo 2.

2. Alla Città metropolitana di Torino, in relazione al ruolo di cui all'articolo 4, sono attribuite:

a) in materia di foreste, le funzioni di cui all' articolo 10 della legge regionale 10 febbraio 2009, n. 4 (Gestione e promozione economica delle foreste);

b) in materia di usi civici, le funzioni di cui agli articoli 4, comma 1, lettere a) e c), e 6, comma 3, secondo periodo della lettera a), relativamente alle funzioni consultive di competenza regionale, della legge regionale 2 dicembre 2009, n. 29 (Attribuzioni di funzioni amministrative e disciplina in materia di usi civici).

3. Sono, inoltre, delegate le seguenti funzioni: a) in materia di formazione professionale e di orientamento, quelle di cui agli articoli 9 della legge regionale 13 aprile 1995, n. 63 (Disciplina delle attività di formazione e orientamento professionale) e 77 della l.r. 44/2000;

b) in materia di ambiente, la gestione, con le modalità di cui all' articolo 41, comma 3 della legge regionale 29 giugno 2009 n. 19 (Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità), delle aree della rete Natura 2000, fatta eccezione per le aree territorialmente coincidenti, in tutto o in parte, con le aree naturali protette regionali o nazionali, per le aree ricadenti nel territorio di più province e per le aree la cui gestione è già stata delegata ad altri enti alla data di entrata in vigore della presente legge.

4. In materia di sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione, la Regione e la Città me-

tropolitana collaborano per la costruzione e lo sviluppo delle reti infrastrutturali, dei dati e dei servizi on line.

5. La Città metropolitana di Torino esercita le funzioni amministrative in materia di trasporto pubblico locale secondo le disposizioni stabilite dalla l.r. 1/2000.

#### *Art. 18. (Azioni strategiche per il supporto all' associazionismo intercomunale)*

1. La Regione riconosce il valore strategico dell' associazionismo intercomunale, riconoscendo in particolare il ruolo delle Aree omogenee della Città metropolitana di Torino, quale opportunità di riduzione della frammentazione amministrativa, nonché occasione di sviluppo socio-economico e strumento per garantire una più ampia esigibilità dei diritti connessi ai servizi pubblici locali.

2. A tale scopo la Regione promuove ogni attività volta a fornire ai comuni del Piemonte apposita assistenza giuridico, amministrativa e tecnica alle forme associative, nonché interventi di formazione per amministratori e dipendenti di enti locali atti a favorire l'approfondimento e la condivisione di tematiche relative alla gestione associata.

3. Le attività di cui al comma 2 sono condotte nel rispetto di uno specifico programma di accompagnamento e supporto alle forme associative del Piemonte, realizzato in sinergia con le province, la Città metropolitana di Torino e le associazioni rappresentative degli enti locali, nell'esercizio della funzione fondamentale di cui all' articolo 1, comma 85, lettera d) della l. 56/2014.

4. Il programma è attuato attraverso la definizione e l'attuazione di piani strategici e operativi di durata triennale.

5. La Regione assicura l'attività di coordinamento e monitoraggio dei piani operativi.

Il bilancio 2016 non è stato approvato entro i termini di legge (31 luglio) e la CM sta operando in esercizio provvisorio. Si prevede che la approvazione del bilancio 2016 non possa avvenire prima della metà del mese di novembre!

Le ragioni che hanno determinato la situazione sopra richiamata si possono riassumere nei seguenti punti:

1) Mancato rispetto del “patto di stabilità”. La Provincia di Torino, nell'autunno del 2014, già d'intesa con Sindaco Fassino, fu costretta per ragioni di investimenti indifferibili ed

urgenti (“strade e scuole”) a sfiorare il “patto di stabilità” imposto dal Governo. Si confidava anche nel fatto che il nuovo Ente che si veniva a formare dal 1° gennaio 2015 non dovesse subire penalizzazioni dovute al bilancio della “defunta” Provincia. Ciò non è avvenuto, il Governo non ha modificato il proprio orientamento (ndr. Nonostante la presidenza ANCI del Sindaco Fassino) e per tutto il 2015 ed il 2016 la CM ha dovuto subire le conseguenze del mancato rispetto del Patto da parte della Provincia nell'anno 2014. 2) Elezioni del Sindaco. Come è noto, la consultazione elettorale per l'elezione del Sindaco ha dato un risultato che nessun sondaggista aveva previsto alla vigilia del voto. L'elezione del Sindaco Metropolitan ha comunque determinato, come sempre avviene, un momento di “fermo macchine” per la struttura dell'Ente, in particolare quando non vi è continuità politica.

#### **Primo bilancio**

Le azioni e le iniziative da intraprendere sono molteplici, sia nei confronti del Sindaco Metropolitan con il suo consiglio (ma anche con riferimento all'Assemblea stessa), sia nei confronti della Regione.

La prima, che vale per tutte le nuove Città Metropolitane, è connessa alla “identità”, alle capacità di governance, economiche e di nuova pianificazione dell'Ente.

Una CM priva di risorse da investire rischia di divenire un nuovo ente che non fa alcun tipo di investimento e non contribuisce in alcun modo allo sviluppo locale, al miglioramento del governo e della coesione e competitività del territorio.

L'impossibilità di operare (l'attuale deficit è pari a 27 milioni di euro) ha determinato la necessità della alienazione dei palazzi storici di proprietà, creando delle situazioni paradossali e di scarsa praticabilità, poiché occupati dallo Stato: infatti la ex Provincia è proprietaria dei palazzi ove si trovano la Prefettura, la Questura, la Caserma Bergia, che ospita il Comando Legione Carabinieri Piemonte e Valle d'Aosta, oltre al Palazzo Cistera, storica sede della Provincia, con all'interno la Biblioteca Storica.

In altre parole, la CM è dotata di notevole “energia potenziale”, assommando le funzioni stabilite dalla Legge 56/2014, che tuttavia non possono essere attuate, causa il debito e la totale assenza di risorse proprie.

Entrando in merito agli aspetti più di dettaglio, si segnala:

1. La CM di Torino non ha previsto l'elezione del Sindaco a suffragio universale, come invece, ad esempio, ha disposto Milano all'art. 20 del proprio Statuto (Sindaco metropolitano. Elezione diretta 1. Il Sindaco metropolitano è eletto a suffragio universale).

Questo è sicuramente uno dei maggiori limiti di democrazia della Legge 56/2014 e stupisce che nessun costituzionalista abbia sollevato eccezioni; per il caso di Torino, un Sindaco eletto dai soli residenti nel capoluogo (meno di 900.000), governa un territorio costituito da altre 314 municipalità, con oltre 1.300.000 residenti. Altro paradosso è che il Consiglio Metropolitano, entrato in carica con elezioni di secondo livello, in caso di palesi contrasti, non può neppure sfiduciare il proprio Sindaco, come è possibile in un Comune.

2. Per quanto riguarda lo schema di proposta del Piano Strategico Metropolitano, concordato con la precedente amministrazione, dopo incontri sul territorio e confronto con Enti e associazioni, è opportuno che si riparta da quanto già fatto, guardando alla pianificazione strategica come un processo incrementale e di condivise selettività con le zone omogenee.

3. Altro elemento sul quale è opportuno intervenire, in particolare con la Regione, è la scarsa attenzione data alle Unioni e Fusioni di Comuni; nella CM di Torino vi sono stati, anche prima dell'entrata in vigore della L. 56/2014, alcuni tentativi di Unioni, i quali non hanno prodotto risultati positivi ed apprezzati dalle popolazioni. Per contro la Regione, con la Lr 1/2013, ha istituito un nuovo Comune, denominato Mappano, che confina con Torino (il 316esimo!), in completa antitesi con i contenuti della Legge "Delrio". Il nuovo Comune dovrebbe costituirsi nel corso del 2017.

Per quanto attiene la Pianificazione Territoriale Generale Metropolitana, il cui processo è stato solo formalmente avviato alla CM, ma non vi sono ancora stati momenti di confronto, sarebbe opportuno che il Ptgm, il quale può essere formato per zone omogenee, diventi il primo piano generale sovracomunale con forte profilo strutturale;

4. Sulla medesima tematica, la legge urbanistica regionale 56/1977 non ha ancora recepito i contenuti della Legge 56/2014 rispetto alla pianificazione. Pertanto, in assenza di

modifiche legislative, il nuovo Piano Territoriale Generale Metropolitano dovrà essere formato con una «vecchia» legge urbanistica regionale, con un impianto che risale agli anni '70;

5. Infine va difeso il modello piemontese di co-pianificazione, introdotto in via sperimentale con la Lr 1/2007 e modificato con la Lr 3/2013: la Conferenza di copianificazione e valutazione (da evidenziare positivamente che la procedura integra anche il processo di VAS) tra tre soggetti (rappresentanti di Regione, CM e Comune e non dei loro Servizi) sta subendo, dopo i primi anni di fervore positivo, una fase di stallo, poiché risulta poco «amata» dalla tecnostuttura regionale, (dell'urbanistica e dell'ambiente) ormai da troppi lustri allineata sulla pianificazione caratterizzata dal profilo gerarchico-verticale di «atti complessi ineguali» (in altre parole con tempi incerti e approvazione finale della Regione).

Inoltre la CM non è più un Ente «terzo», come poteva esserlo la Provincia, poiché è governato dal medesimo Sindaco del Capoluogo. La Co-pianificazione del modello piemontese (soprattutto quello disciplinato dalla Lr 1/2007) funziona ed è un punto fermo, fondamentale per perseguire forme di *governance* multilivello, e da rilanciare considerando la Città metropolitana un'occasione di rafforzamento del significato e del senso stesso della copianificazione.

# Città Metropolitana di Milano

Piero Nobile

## Statuto

Il 22 dicembre 2014 la Conferenza Metropolitana (delibera n.2/2014 pubblicazione BURL n. 2 del 7/01/15) ha approvato, su proposta del Consiglio metropolitano lo Statuto del nuovo Ente con 91 voti favorevoli, 5 contrari e 3 non votanti, in rappresentanza dei 99 (su 134) Sindaci o delegati presenti al voto.

Lo Statuto è composto da 70 articoli, organizzati in 5 parti.

- Parte I, "Disposizioni generali", che tratta in particolare tre questioni fondamentali: gli Istituti di partecipazione, gli Organi e le Zone omogenee.

Agli Istituti di partecipazione è dedicato ampio spazio, articolando una serie di modalità e strumenti utili a favorire la partecipazione attiva dei cittadini alla vita dell'Ente: la possibilità di avanzare istanze e petizioni, di promuovere deliberazioni di iniziativa popolare e referendum, sia di indirizzo sia propositivi e abrogativi. Viene inoltre individuato il "Forum metropolitano della società civile", come base stabile di confronto tra gli amministratori e i cittadini.

Altra questione è quella degli Organi, dove emergono scelte precise e fondamentali, in particolare per il futuro. Lo Statuto prevede in via privilegiata l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano, rimandando solamente alla norma transitoria le elezioni di secondo livello. Una scelta non scontata, che necessariamente rimanda alle due note condizioni: la definizione delle Zone omogenee di ambito sovracomunale e delle municipalità nel Comune capoluogo.

- La Parte II, "Funzioni", è forse quella più atipica rispetto ai classici contenuti statutari ed esprime maggiori novità e intenzionalità in merito alle prospettive operative della Città metropolitana. Entro un quadro legislativo in divenire (la Regione ha solo successivamente provveduto ad adeguare in parte le normative di riferimento alla L 56/2014), nello Statuto si fa una scelta forte, per certi versi anticipatrice: entrare nei contenuti delle funzioni. Dal Piano strategico (art. 34) alle prerogative di Pianificazione

territoriale generale e ambientale (art. 36), da mobilità e trasporto pubblico alla promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, fino alla gestione dei servizi pubblici. Lo Statuto ne detta i contenuti, le prerogative, le modalità, facendo emergere nel complesso un quadro decisamente rafforzato rispetto alle passate prerogative della Provincia.

- La Parte III, "Organizzazione", oltre a definire, nel solco delle "Bassanini", i principi generali e le caratteristiche del modello organizzativo, si incarica di configurare il sistema di direzione, il ruolo del Segretario generale, le modalità di conferimento degli incarichi, la disciplina specifica in materia di bilancio e di controlli interni, le forme di rendicontazione e di valutazione delle *performances*, per poi concludere sulla questione degli organismi partecipati.

- Le parti IV e V sono dedicate al "Procedimento di revisione" e alle "Disposizioni transitorie e finali".

## Zone omogenee

Nella seduta del 17 settembre 2015 il Consiglio metropolitano ha approvato la proposta di costituzione e delimitazione delle Zone omogenee della Città metropolitana (Rep. n. 30/2015) e la proposta di Regolamento sul funzionamento delle Zone (Rep. n. 29/2015), così come previsto dalla L 56/14 e dall'art. 29 dello Statuto dell'Ente, secondo il quale tali Zone "costituiscono articolazione sul territorio delle attività e dei servizi metropolitani decentrabili della Città metropolitana con l'obiettivo di promuovere l'integrazione con gli analoghi servizi dei Comuni singoli o associati", in particolare nell'ambito della pianificazione territoriale. Riguardo alle Zone omogenee vengono individuate sette Zone oltre a Milano). La proposta è stata elaborata a seguito di una serie di consultazioni con i Comuni, partendo dall'articolazione dei Tavoli interistituzionali, già definiti e sperimentati nell'ambito delle attività di predisposizione dei Ptcp 2003 e 2014 e del Piano Strategico Città di Città del 2007.

La proposta, al momento non ha ancora ottenuto dalla Regione la necessaria intesa, ai sensi dell'art. 1, comma 11, lett. c) della L 56/14 e dell'art. 29, comma 4 dello Statuto della Città metropolitana. In assenza dell'intesa con la Regione si è comunque

proceduto ad attività operative sviluppate in particolare nella fase di elaborazione del Piano Strategico metropolitano.

Il Regolamento sul funzionamento delle Zone omogenee, composto da 15 articoli, disciplina la costituzione delle Zone, gli Organi e il loro funzionamento, le competenze e le funzioni, le forme associate di svolgimento di funzioni, i rapporti con altri Enti e istituzioni.

La proposta dopo il parere della Conferenza metropolitana, ai sensi dell'art. 29, comma 5 dello Statuto della Città metropolitana, deve poi ottenere l'approvazione definitiva da parte del Consiglio metropolitano.

Gli organi delle Zone omogenee saranno l'Assemblea dei Sindaci dei Comuni compresi nella Zona e il Coordinatore. L'Assemblea svolgerà funzioni consultive, propositive e di coordinamento in ordine a questioni di interesse generale attinenti alle funzioni attribuite.

Il Coordinatore, eletto dall'Assemblea tra i propri componenti con i voti dei Sindaci che rappresentano almeno un terzo dei Comuni della zona e la maggioranza del voto ponderato tra estensione territoriale e popolazione, svolgerà un ruolo non solo formale, ma anche di traino e di leadership riconosciuta all'interno della Zona stessa. Egli rappresenterà la Zona nei rapporti con gli altri Enti pubblici e con i privati e promuoverà il coinvolgimento dei soggetti pubblici e privati alla definizione di piani, programmi e progetti a rilevanza zonale, anche attraverso strumenti di partecipazione diretta.

Per quanto riguarda la definizione degli strumenti per il funzionamento delle Zone omogenee e per attuare le decisioni prese, alcuni strumenti sono già stati individuati nel Regolamento (art. 13), ma dovranno essere sviluppati in modo più completo negli strumenti di pianificazione e programmazione previsti per la Città metropolitana.

## Strumenti di Pianificazione

Secondo la L. 56/14 alla Città metropolitana sono affidate le funzioni di adozione di un Piano strategico triennale, quale atto di indirizzo e di pianificazione territoriale generale. Rispetto a queste indicazioni, la CM di Milano nello Statuto (art. 66) ha previsto che entro il 31 dicembre 2015 venisse approvato il Piano strategico (Ps), mentre per la pianificazione territoriale (art. 36) veni-



**1) ZONA OMOGENEA ALTO MILANESE**

Comuni	22
Abitanti	258.743
Superficie (ha)	21.523

**2) ZONA OMOGENEA MAGENTINO E ABBIATENSE**

Comuni	29
Abitanti	213.745
Superficie (ha)	36.044

**3) ZONA OMOGENEA SUD OVEST**

Comuni	16
Abitanti	238.729
Superficie (ha)	17.994

**4) ZONA OMOGENEA SUD EST**

Comuni	15
Abitanti	173.267
Superficie (ha)	17.972

**5) ZONA OMOGENEA ADDA MARTESANA**

Comuni	28
Abitanti	336.284
Superficie (ha)	26.495

**6) ZONA OMOGENEA NORD OVEST**

Comuni	16
Abitanti	315.749
Superficie (ha)	13.582

**7) ZONA OMOGENEA NORD MILANO**

Comuni	7
Abitanti	315.494
Superficie (ha)	5.788

La popolazione è riferita al 01/01/2014 (ISTAT, Movimenti anagrafici)

Proposta di costituzione e delimitazione di zone omogenee della Città Metropolitana di Milano

vano fornite indicazioni circa i contenuti. In tale quadro la Città metropolitana di Milano, al termine del percorso politico amministrativo avviato nell'aprile 2015, ha approvato in via definitiva il Piano strategico con delibera di Consiglio del 12 maggio 2016<sup>1</sup>.

La Città metropolitana di Milano ha proposto un "approccio sperimentale" al proprio Piano strategico, nella convinzione che quest'ultimo possa rappresentare la prima rilevante opportunità offerta a istituzioni e attori territoriali per dar corpo al cambiamento voluto dalla legge di riforma delle autonomie locali.

La costruzione del processo di pianificazione strategica – e in senso più ampio di avvio della Città metropolitana – ha richiesto un

doppio sguardo, che sapesse interpretare la fase attuale, prospettando azioni nel breve periodo, avendo però una visione al futuro, prefigurando ciò che potrebbe essere la Città metropolitana "a regime". Da qui il titolo del piano "Milano. Metropoli reale, metropoli possibile", che accosta lo stile realistico e pragmatico dovuto all'attuale scenario, a una visione strategica di sviluppo. Attraverso il Ps si propone un nuovo ruolo per Città metropolitana, intesa come istituzione che cura lo sviluppo strategico del territorio metropolitano, funzionale a riorganizzare una serie di relazioni più ampie, capace di catalizzare risorse e progetti e di semplificare i processi decisionali, con una nuova collocazione nella governance dei processi. Il Piano si propone di lavorare su

un doppio binario:

- a livello locale, immaginando Città metropolitana come Ente di programmazione e come "aggregatore" dei grandi servizi di area metropolitana (a partire da trasporto pubblico, acqua, energia e rifiuti);
- a livello globale, agendo nelle reti di città.

Il processo di costruzione del Piano, durato ro mesi, si è fondato su un approccio inclusivo, con un'interazione attiva e continua con i Comuni, riuniti per Zone omogenee, le rappresentanze socio-economiche del territorio, attraverso il "Tavolo metropolitano per lo sviluppo" e gli attori del territorio, attraverso interviste, incontri dedicati e discussioni pubbliche.

Il Piano strategico individua sei piattaforme progettuali che costituiscono indirizzo per l'azione di Città metropolitana nei prossimi anni, sulle quali si innestano 37 progetti (cfr. Capitolo 5 del Ps. Inoltre l'allegato A della presente scheda riporta l'elenco delle 6 piattaforme progettuali con l'articolazione dei progetti).

Le piattaforme hanno un carattere trasversale, che supera i tradizionali modelli settoriali di organizzazione delle *policy*, e si propongono come una "base aperta", sulla quale si possono integrare progettualità attraverso il contributo di una pluralità di soggetti. In particolare è da sottolineare che i progetti con più attinenza ai temi territoriali e infrastrutturali si trovano nelle "piattaforme" dai titoli: "Intelligente e sostenibile" e "veloce e integrata".

In modo complementare, il lavoro svolto nei tavoli territoriali ha fatto emergere, per ciascuna Zona omogenea, una "agenda dal territorio" (cfr. Capitolo 6 del Ps), che si propone come indirizzo per l'azione dei Comuni, delineandone la vocazione futura. L'agenda è alimentata da una serie di progetti e azioni che i Comuni delle Zone omogenee, lavorando insieme, possono mettere in campo. I progetti più ricorrenti toccano: mobilità, semplificazione amministrativa, gestione in forma associata di servizi locali, rigenerazione urbana, parchi e agricoltura, innovazione.

In continuità con le politiche praticate dal Comune di Milano negli ultimi anni, il Piano individua poi un campo di questioni di rilevanza metropolitana che richiedono dialogo, coordinamento e partnership non solo tra Città metropolitana, Comune cen-

trale, Comuni e rispettive agenzie, ma anche tra una varietà di attori di diversa natura e livello.

Per dare concretezza a tali indirizzi, il Piano individua gli strumenti da utilizzare per organizzare, in una dimensione temporale predefinita, le attività e le risorse necessarie, propone modalità di monitoraggio, rendicontazione e aggiornamento del Piano stesso e, infine, identifica linee da seguire per attivare interazioni con i soggetti pubblici e privati di riferimento.

Infine, il Piano apre lo sguardo alla "metropoli possibile" (cfr. Capitolo 8 del Ps), nella prospettiva di sviluppo dell'Agenda strategica. Si individuano così alcune prospettive di lavoro di più lungo periodo per Città metropolitana che non esauriscono il campo delle politiche che potranno essere sviluppate, ma intendono individuare priorità d'azione per il futuro:

- Metropoli al futuro: tecnologie e saperi, dimensione internazionale e sostenibilità per lo sviluppo;
- Nord Ovest come campo territoriale della conoscenza: verso la pianificazione territoriale metropolitana;
- Integrazione tariffaria e hub metropolitani: politiche per un nuovo diritto alla mobilità;
- Parchi metropolitani e governance degli spazi aperti in una prospettiva di regione urbana;
- Dopo COP21: nuovi obiettivi per le politiche di sostenibilità ambientale;
- Integrazione dei grandi servizi di rete di ambito metropolitano.

Se questo è il quadro riferito al Piano Strategico per quando concerne lo strumento di pianificazione territoriale si devono attendere le decisioni che saranno assunte dal nuovo Sindaco metropolitano insediatosi a seguito delle elezioni di giugno 2016 e l'elezione di secondo livello del Consiglio Metropolitano fissata per il 9 ottobre 2016.

Al momento, con riferimento sia allo Statuto della CM, che alla Lr 32/2015, relativa alle disposizioni per la valorizzazione del ruolo istituzionale della CM, il Piano Territoriale di Coordinamento (Ptcp), approvato nel 2014 dalla Provincia di Milano, viene considerato efficace come atto di piano della CM fino a quando non verrà predisposto il nuovo Piano territoriale generale, per il quale saranno necessarie ulteriori precisazioni da

parte della legislazione regionale.

### **Legge regionale di riordino delle funzioni amministrative**

Sul versante dei provvedimenti normativi la Regione Lombardia ha approvato la Lr 32 nell'ottobre del 2015 che tratta delle "Disposizioni per la valorizzazione del ruolo istituzionale delle Città metropolitana di Milano...".

La legge, composta da 12 articoli (cfr. Lr 3/2016 che abroga art. 9 della Lr 32/15) si occupa principalmente dei seguenti aspetti:

- definizione del ruolo della Città metropolitana di Milano e dei rapporti con la Regione con l'istituzione di una Conferenza permanente Regione - Città metropolitana, quale sede paritetica di concertazione degli obiettivi comuni;
- definizione delle disposizioni relative alle funzioni della Città metropolitana e delle disposizioni riguardanti le funzioni trasferite alla Regione (caccia e pesca; agricoltura e foreste; ambiente ed energia; politiche culturali);
- principi e procedure per l'individuazione e la variazione delle Zone omogenee;
- disposizioni in materia di pianificazione territoriale della Città metropolitana (art. 5), con una specifica evidenziazione del tema degli insediamenti di portata sovcomunale, per i quali il Piano territoriale assume un'efficacia prescrittiva e prevalente sulla pianificazione locale;
- puntualizzazioni in tema di: servizio idrico integrato; disciplina dei trasporti con riferimento all'Agenzia del trasporto pubblico; attività per lo sviluppo economico e sociale. La Lr 32/15 non sembra però esaurire l'esigenza di maggiore definizione in materia di Pianificazione territoriale metropolitana. A tale proposito si rende necessario un adeguamento della Legge regionale di Governo del Territorio (Lr 12/05), che la Regione ha avviato, ma che al momento non ha ancora portato a compimento.

### **Primo bilancio**

Un dato certamente positivo della vicenda milanese è rappresentato dalla tempestività con la quale la Città metropolitana di Milano ha assolto alle scadenze: Statuto; Zone Omogenee; Piano Strategico. Sono tre passaggi importanti svolti in termini temporali adeguati, non scontati e con contenuti

originali.

Rispetto a queste note positive non sembra però ancora corrispondere quella capacità di incidere da parte della istituzione Città metropolitana e di mostrare un nuovo modo di agire.

Le ragioni, si ritiene, possano essere di natura diversa, quali, solo per citare alcune delle più significative:

- la drammatica scarsità delle risorse disponibili, che mette a rischio la stessa "esistenza" della CM;
- il "tempo limitato" a disposizione del Sindaco metropolitano e del Consiglio prima della scadenza elettorale (la CM è entrata in funzione nel gennaio 2015 e le elezioni amministrative si sono tenute nella primavera del 2016), che ha condizionato l'azione amministrativa;
- la "fragilità" del Consiglio metropolitano, non per la qualità dei membri, ma per la difficoltà a svolgere un doppio ruolo (Sindaci, in diversi casi, o consiglieri comunali di "peso") anche a titolo "gratuito";
- lo stress oggettivo cui è stata sottoposta la Struttura operativa, costituita dai dipendenti della ex Provincia, interessata sia da processi di riduzione/mobilità non del tutto pianificati (con conseguenti squilibri), sia da non totale consapevolezza del differente ruolo assunto dalla nuova Istituzione rispetto alla vecchia Provincia.

Riguardo al merito degli strumenti di cui la CM si è dotata si possono formulare le seguenti note.

Lo Statuto approvato sembra impostato a cogliere la "sfida" relativamente alla istituzione della Città metropolitana, così come delineata dalla L. 56/14, che è altra cosa rispetto alla Provincia. La CM è il banco di prova della capacità dei Comuni che ne fanno parte di svolgere azioni e politiche intercomunali. Lo Statuto cerca di offrire la possibilità di costruire uno strumento innovativo, in grado, oltre che di dettare i principi generali, di identificare modalità operative, individuare le funzioni specifiche e orientare le politiche che la Città metropolitana vuole affrontare.

L'approvazione dello Statuto pare essere un risultato positivo che ha consegnato al Sindaco e al Consiglio metropolitano uno strumento rispondente alle aspettative e al potenziale del nuovo Ente.

Riguardo alle Zone omogenee, considerato

che la loro delimitazione non è un'astrazione rispetto alla storia oramai quasi ventennale vissuta dai Comuni nei processi di formazione dei Ptcp entro i Tavoli interistituzionali, si ritiene che possano essere valutate positivamente. Resta sempre il problema della Città capoluogo che, per dimensione demografica e ruolo, assume un peso significativamente differente rispetto alle sette Zone omogenee. Ma, d'altra parte, la divisione di Milano in municipalità e la loro fusione con le Zone omogenee confinanti non appare una soluzione condivisibile. L'esigenza è piuttosto quella di sostenere una capacità di "dialogo" tra i territori di confine in una logica che sappia "cancellare" il limite amministrativo mirando alla soluzione delle problematiche.

Per quanto concerne il Piano Strategico approvato, al di là di evidenziare che è il primo nel panorama nazionale a raggiungere questo traguardo, dopo l'istituzionalizzazione dello strumento da parte della L. 56/14, è necessario sottolineare come da parte della Città metropolitana di Milano si sia inteso interpretare il significato di Ps. Con riferimento alla L. 56/14 il Ps "costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni..., anche in relazione all'esercizio delle funzioni delegate.". In questo quadro il Ps è strumento esteso a comprendere più temi e aspetti che si distingue dalla pianificazione territoriale che, pur contenendo componenti strategiche e strutturali, è in qualche modo "limitato" ad un proprio ambito. Ciò premesso non è chiusa una discussione sulla natura dello strumento, con riferimento all'interpretazione proposta da CM e soprattutto al merito dei contenuti e delle proposte progettuali prospettate, non tanto nei 37 progetti indicati quanto nelle sei proposte (priorità d'azione per il futuro) individuate dall'Agenda strategica.

## Città Metropolitana di Genova

Andrea Pasetti

### Statuto

#### *Formazione dello Statuto*

In attuazione della legge 135/2012 che prevedeva la costituzione delle Città metropolitane dal 1 gennaio 2014, la Provincia di Genova aveva costituito una Commissione per l'elaborazione dello Statuto che aveva prodotto una prima bozza di tale documento; a seguito della sentenza 220/2013 della Corte Costituzionale che annullava tale previsione, questa prima formazione dello Statuto si è interrotta.

A seguito dell'approvazione della legge 56/2014, che fissava le modalità e le scadenze per la formazione degli organi della Città metropolitana e per l'adozione dello Statuto, questo è stato approvato lo Statuto con la Deliberazione della Conferenza metropolitana di Genova n. 1 del 19 dicembre 2014.

Successivamente sono state introdotte modifiche alla prima versione con deliberazioni della Conferenza metropolitana n.1 del 18 marzo 2015 e n. 9 del 24 luglio 2015.

La vigente versione dello Statuto è attualmente quella derivante dall'introduzione di tali modifiche, ed è pubblicata sul sito della Città metropolitana di Genova al seguente indirizzo: <http://www.cittametropolitana.genova.it/content/lo-statuto-della-città-metropolitana>

#### *Descrizione generale*

Lo Statuto si compone di 42 articoli organizzati in 7 Titoli.

Secondo le intenzioni degli estensori si doveva trattare di uno Statuto sufficientemente snello che non doveva entrare nelle questioni regolamentari che, in effetti, sono rinviate a successivi, appositi atti in materie come le zone omogenee, l'ordinamento degli uffici e dei servizi, il funzionamento degli Organi, la partecipazione dei cittadini.

Considerati il contesto politico ed istituzionale nel quale sono sorte le Città metropolitane e le difficoltà per i Consiglieri metropolitani, appena nominati ed espressione di diverse concezioni politiche "costrette" a collaborare, a dare una specifica caratterizzazione costitutiva al nuovo Ente sovracomunale, si può dare sommariamente una valutazione

positiva allo Statuto.

Le successive integrazioni rispetto alla prima versione che hanno riguardato questioni prioritarie come la pianificazione metropolitana ed il rapporto tra Consiglio e Conferenza testimoniano di una volontà di affinare alcune impostazioni iniziali nonché della positività del dialogo avviato all'interno degli Organi della Città metropolitana che, con i tempi necessari, sta producendo una visione più matura del ruolo della nuova realtà amministrativa.

#### *Piano Strategico*

L'articolo 9 è dedicato alla pianificazione strategica e concepisce il piano come atto fondamentale di indirizzo per l'Ente.

Pur dichiarando che tale atto riguarda il territorio e la comunità metropolitana, sembra prevalere l'idea che tale piano sia un atto prevalentemente interno all'Ente, ispirato più dalle linee programmatiche del Sindaco metropolitano che dalle volontà delle forze economiche e sociali espressione delle comunità locali e formato attraverso conferenze di programmazione che coinvolgono i Comuni e le loro Unioni.

Non c'è un esplicito riferimento alle finalità dell'azione della Città metropolitana, dichiarate all'articolo 5, che dovrebbero orientare la scelta delle priorità nella formazione delle strategie metropolitane.

Manca l'idea di un piano che si ponga l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile mirato non solo al proprio territorio ma all'intera comunità nazionale.

#### *Piano Territoriale Generale*

La legge 56/2014 assegna alle Città metropolitane funzioni di pianificazione territoriale sia proprie (pianificazione territoriale generale) sia di carattere provinciale (pianificazione territoriale di coordinamento). L'articolo 10 riassume queste due funzioni nell'unico "piano territoriale metropolitano", la cui approvazione spetta al Consiglio, sentito il parere della Conferenza, e costituisce "quadro di riferimento" per i piani operativi comunali.

In realtà questa impostazione dello Statuto crea problemi interpretativi della legislazione urbanistica della Regione Liguria in quanto questa prevede: a) che il Piano metropolitano possa avere contenuto e valore di Piano Urbanistico Comunale per i Comuni

1. Il Documento è scaricabile dal sito della Città metropolitana di Milano (<http://www.cittametropolitana.mi.it/export/sites/default/Psm/doc/Piano-strategico-della-Città-metropolitana-di-Milano.pdf>)

associati e per i singoli Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti che siano ricompresi in ambiti territoriali omogenei, previa intesa con le Amministrazioni interessate, ma di questa possibilità lo Statuto non dà menzione; b) la dimensione operativa del Piano comunale si attua attraverso strumenti urbanistici (titoli edilizi e progetti urbanistici operativi) strettamente connessi alla disciplina di livello comunale oppure riservati all'approvazione regionale, anche tramite procedure concertative, e occorre quindi comprendere che significato abbia il mero "riferimento" di tali strumenti al Piano metropolitano.

Sono degni di nota gli obiettivi generali che lo Statuto affida al Piano: lo sviluppo sostenibile, orientato al potenziamento e alla valorizzazione delle reti infrastrutturali e dei sistemi di mobilità pubblica, la rigenerazione dei tessuti edificati, il potenziamento e la riqualificazione dei servizi e degli spazi pubblici, la costruzione della rete ecologica metropolitana, la valorizzazione e tutela del sistema agricolo, dei suoli liberi e dei beni paesistici.

#### *Organizzazione dei servizi*

Il Titolo IV dello Statuto è dedicato ai rapporti tra Città metropolitana e Comuni. Attraverso tali relazioni che comprendono conferimento di funzioni, collaborazioni, cooperazioni, assistenza tecnico-amministrativa, si intende pervenire ad un migliore e più integrato esercizio di funzioni, e ad una più efficiente erogazione di servizi ai cittadini.

La Città metropolitana di Genova ha curato in particolare la formazione della Centrale unica di committenza per appalti di lavori e acquisti di beni e forniture.

Nell'ambito di tali accordi sono da segnalare in questa sede le convenzioni tra Città metropolitana e Comuni per la redazione dei loro Piani Urbanistici Comunali, riprendendo attività già svolte con successo dalla Provincia di Genova; in tali collaborazioni oltre agli Uffici tecnici comunali è prevista la partecipazione di giovani architetti con contratti di formazione.

#### *Organi e loro elezione*

Gli articoli dal 13 al 20 riguardano gli Organi della Città metropolitana, le loro attribuzioni ed i rapporti reciproci.

Il Sindaco metropolitano è di diritto il Sinda-

co del comune capoluogo, ma lo Statuto prevede che possa essere eletto a suffragio universale e diretto, dopo che si siano realizzati i presupposti stabiliti dalla legge dello Stato e secondo le modalità stabilite dalla medesima.

L'articolo 15 prevede la nomina di un vice Sindaco e l'assegnazione di deleghe a Consiglieri, da un minimo di tre a un massimo di sette.

Il funzionamento del Consiglio e della Conferenza è disciplinato da appositi Regolamenti che sono stati approvati nel luglio 2015.

#### *Partecipazione*

Oltre agli ovvi riferimenti alla trasparenza e accesso agli atti, lo Statuto prevede la possibilità di nominare un difensore civico e, all'articolo 31, definisce i criteri della partecipazione rinviando ad un successivo regolamento.

#### *Accordi con le realtà esterne*

L'articolo 7 riguarda i rapporti con Città e aree metropolitane europee ed internazionali, prevedendo forme di collaborazione, cooperazione e coordinamento.

L'articolo 27 prevede la possibilità di stipulare accordi e convenzioni con Comuni o altri enti (la Regione? le Province?) al fine di realizzare una gestione integrata di servizi pubblici di comune interesse, o di promuovere forme di coordinamento tra le rispettive attività.

#### **Zone omogenee**

##### *Previsioni dello Statuto*

L'articolo 3 dello Statuto prevede la possibilità di costituire zone omogenee al fine di promuovere l'efficace coordinamento delle politiche pubbliche relative allo svolgimento delle funzioni assegnate.

Tale possibilità, ad oggi, non è stata esercitata.

##### *I Sistemi Territoriali Strategici*

Come meglio specificato nel successivo punto, il Consiglio metropolitano con Delibera n.2 del 20/01/2016, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Liguria n. 6 del 10/02/2016 ed in vigore dalla stessa data, ha approvato un atto di pianificazione territoriale con il quale si articola il territorio metropolitano in cinque Sistemi, con la finalità di: individuare i territori per la pianificazione urbanistica coordinata di temi di rilevan-

za strategica e di interesse territoriale, fornire strumenti per lo sviluppo sostenibile, inclusivo e intelligente di ambiti strategici dell'area vasta metropolitana, e corrispondere ai requisiti della programmazione europea di cui alla Strategia Europa 2020, per la quale le Città metropolitane europee sono chiamate a svolgere un rilevante ruolo di promozione ed attuazione.

#### **Strumenti di Pianificazione**

La Città metropolitana di Genova ha considerato positivamente il patrimonio conoscitivo e strumentale che la Provincia di Genova aveva elaborato negli ultimi anni, in particolare dal 2011, per la pianificazione territoriale della medesima area vasta che costituisce l'ambito metropolitano.

L'amministrazione provinciale infatti, in previsione della costituzione del nuovo soggetto metropolitano, aveva avviato un percorso virtuoso di trasformazione del proprio piano verso le nuove finalità previste dalla riforma, perché con la nascita del nuovo Ente fossero tempestivamente disponibili gli opportuni strumenti di governo del territorio.

In particolare si deve considerare che i vari progetti di riforma che si sono concretizzati nella legge 56/2014 hanno coinciso temporalmente con la formazione delle linee guida e con la predisposizione dei programmi, nazionali e regionali, per l'utilizzo dei fondi strutturali 2014 – 2020; la "Strategia Europa 2020" era fortemente orientata a superare la frammentazione della programmazione che in passato aveva costituito il punto debole dei Por, per affermare logiche più integrate relative ai sistemi territoriali.

La pianificazione territoriale doveva quindi essere organicamente collegata con la programmazione economica e certamente le Città metropolitane dovevano essere i soggetti più idonei a realizzare questa saldatura. La Provincia di Genova aveva quindi avviato il procedimento di approvazione di una Variante al proprio Ptcp nel senso sopra indicato denominandola "Sistemi Territoriali Strategici" e, quando la Provincia ha cessato le sue funzioni, la Città metropolitana ha ripreso tale iter portandolo a compimento.

Come sopra accennato i Sistemi Territoriali Strategici sono cinque: il Corridoio appenninico centrale, che comprende l'area centrale genovese e le valli Polcevera e Scrivia, il Sistema Produttivo Orientale che comprende



le valli Fontanabuona, Entella e Petronio, il Sistema policentrico del Polcevera che comprende l'area genovese e la val Polcevera, i Sistemi delle riviere che comprendono le riviere di ponente e levante, i Sistemi rurali dell'Appennino che comprendono le valli interne Stura, Scrivia, Trebbia e Aveto.

Per ogni sistema sono individuati obiettivi ed azioni di rilievo sovra comunale, per la valorizzazione di risorse strategiche ambientali ed economiche, la conservazione di rilevanti valori fisici e culturali, il superamento delle situazioni di compromissione e crisi dell'uso e dell'organizzazione del territorio.

Le strategie proposte sono tutte fondate sul principio dell'integrazione nella pianificazione territoriale delle politiche di contrasto agli effetti negativi dei cambiamenti climatici, di prevenzione del rischio idrogeologico e di messa in sicurezza del territorio.

Formazione del Piano Territoriale Generale della Città metropolitana

Contestualmente alla "presa in carico" ed all'ulteriore sviluppo della precedente pianificazione provinciale, la Città metropolitana ha avviato la formazione del proprio Piano Territoriale Generale, in attuazione delle disposizioni della legge 56/2014 e della legge urbanistica regionale 36/1997, recentemente integrata ed emendata con la legge RL n. 11 del 2 aprile 2015.

Il percorso di pianificazione è stato avviato con l'approvazione da parte del Consiglio metropolitano, con Delibera n. 14 del 22/04/2015, delle linee guida per la elaborazione del Piano.

Il documento approvato contiene: 10 idee per il nuovo piano metropolitano, 10 regole su cui impostare le norme del PtgCM nonché il percorso di partecipazione per la formazione del Piano metropolitano.

Secondo l'impostazione che la CM di Genova ha dato a tale strumento di pianificazione, il piano generale è lo strumento che disegna il futuro e rafforza l'identità della città metropolitana, per conseguire obiettivi di sviluppo equilibrato e sostenibile dell'intera area.

### **Legge regionale di riordino delle funzioni amministrative**

La legge, promulgata dopo un lungo confronto con le Province e la Città metropolitana, costituisce un difficile compromesso tra la necessità da una parte di un riordino complessivo di funzioni attraverso la loro nuova

ripartizione tra Regione, Comuni e livello intermedio, che era avvenuta nel tempo in modo episodico e settoriale, senza un chiaro disegno di collaborazione e integrazione tra i diversi livelli, e dall'altra di corrispondere all'obbligo stabilito dalla legge nazionale di attuare in tempi rapidi una diminuzione di costi sui servizi resi mantenendo gli stessi livelli prestazionali.

Entrando nel merito delle disposizioni della legge, con riferimento alla materia della pianificazione territoriale metropolitana, si possono rilevare i seguenti punti critici:

- L'articolo 3, comma 1, lettera a) rinvia il tema della tutela e valorizzazione dell'ambiente all'attuale ripartizione delle competenze in sede regionale; tuttavia non chiarisce come devono essere applicate le disposizioni della legge regionale 58/2009 relative all'assetto dell'Autorità di bacino di rilievo regionale, nella quale sono attribuiti ruoli e funzioni agli organi ed alle strutture provinciali con particolare riferimento alla formazione dei piani di bacino. In una corretta visione della pianificazione territoriale la pianificazione di bacino deve essere integrata (non sovrapposta e sovraordinata) nel piano di area vasta, sia provinciale, sia metropolitano. L'attribuzione alla Regione delle funzioni di difesa del suolo, di cui all'articolo 4, non chiarisce quali sono le intenzioni della Regione su questa materia e neppure come debbano svolgersi tali funzioni in via transitoria.

- L'articolo 3, comma 1, lettera b) rinvia, con una dubbia logica giuridica, al processo legislativo in corso di riforma della legge 36/1997, affermando apoditticamente che il nuovo assetto è conforme alle disposizioni della legge 56/2014 e che semplifica le procedure. Entrambe queste affermazioni sono state contestate dal CAL nell'espressione del proprio parere negativo al DDL regionale 330; successivamente a tale parere l'Amministrazione regionale ha apportato alcune limitate modifiche al disegno di riforma, lasciando però immutata l'impostazione contestata dal CAL e senza procedere ad una rinnovata richiesta di parere. In particolare non vengono considerati il ruolo fortemente innovativo del Piano Territoriale Generale della Città metropolitana e la reciproca collaborazione tra Città metropolitana, Comuni e Unioni di Comuni metropolitani, che richiedono una devoluzione di poteri da parte della Regione in materia di governo del territorio ed una diversa artico-

lizzazione della VAS. Più in generale si potrebbe argomentare che il ruolo propulsivo affidato alle Città metropolitane italiane, anche in rete tra loro, richiede una disciplina per il governo del territorio di livello sovraregionale.

- L'articolo 3, comma 1, lettera c) richiama la legge regionale 13/2014, con la quale il riordino delle deleghe in materia di paesaggio è stato effettuato al di fuori del percorso stabilito dalla legge 56/2014, articolo 1, comma 91, e quindi senza l'acquisizione del personale provinciale incaricato della materia. La concreta applicazione delle disposizioni di legge ha portato a diversi problemi interpretativi e resta in ogni caso non risolta la questione dell'esercizio di tale funzione da parte di piccoli Comuni non ancora associati, che richiedono il supporto della Città metropolitana.

- Destano particolare preoccupazione le disposizioni transitorie e finali dell'articolo 10. L'esercizio delle funzioni fondamentali della Città metropolitana in materia di sviluppo strategico del territorio e di promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione deve essere garantito da subito, attraverso la devoluzione di poteri e risorse da parte della Regione, e non dopo il 31 dicembre 2015 (tra l'altro la formulazione del DDL è quasi provocatoria, in quanto solo nell'ambito delle leggi di riordino – non prima? – viene riconosciuto tale ruolo strategico).

### **Primo bilancio**

Da quanto sopra rappresentato sembra emergere un quadro decisamente positivo riguardo al modo con il quale Genova ha impostato i propri programmi per attuare le funzioni che la legge riserva al livello metropolitano.

Occorre anche considerare che, rispetto alle delimitazioni di altre aree metropolitane ereditate dalle Province, che in alcuni casi appaiono sovradimensionati ed in altri sottodimensionati, l'area metropolitana genovese può essere considerata sufficientemente equilibrata pur avendo al suo interno marcate differenziazioni tra zone ad elevata urbanizzazione, fascia costiera ed aree montane.

Completano il quadro delle positività la tempestività con la quale sono state attuate le disposizioni legislative per la formazione degli Organi metropolitani e la continuità amministrativa non interrotta, come in altre Città, dalla scadenza elettorale del 2016.

A fronte di tale situazione, si devono evi-

denziare elementi problematici che condizionano la positiva attuazione delle novità introdotte con l'istituzione delle Città metropolitane in Italia.

Da una parte emergono, come altrove, le gravi difficoltà economiche che costringono gli Amministratori a far convergere l'attenzione sui problemi quotidiani e costringono quindi a continui slittamenti delle politiche di medio – lungo termine che contraddistinguono i piani.

Dall'altra, per quanto riguarda in particolare la pianificazione urbanistica e territoriale, si deve rilevare che sia il Comune di Genova, sia il Comune di Chiavari, seconda realtà urbana dell'area metropolitana, si sono recentemente dotati di Piani Urbanistici Comunali, dopo un lungo e impegnativo percorso, nel quale la Regione Liguria ha spesso svolto un ruolo invasivo dei poteri locali e di accentramento di scelte strategiche sul futuro delle Città. Avviare, dopo questa difficile stagione, un nuovo Piano territoriale percepito come sovraordinato rispetto a quello comunale, appare una scelta non particolarmente desiderabile.

Infine, per quanto riguarda l'organizzazione dei servizi a scala metropolitana, alcuni risultano difficili da affrontare (come ad esempio lo smaltimento dei rifiuti, la localizzazione dei depuratori delle acque reflue, ecc.); altri non dipendono direttamente dal livello metropolitano (trasporto pubblico locale); altri ancora richiedono un lungo lavoro di coordinamento di attività svolte fino ad ora in modo indipendente dai Comuni, in presenza, come si è detto, di tagli consistenti alle risorse pubbliche.

#### *Protocollo d'intesa tra Città metropolitana di Genova e Inu Liguria*

Nel luglio 2015 è stato sottoscritto un Protocollo d'intesa tra il Sindaco della Città metropolitana di Genova e la Presidente nazionale dell'Inu per avviare una collaborazione per la formazione del Piano Territoriale generale e del Piano strategico.

Tale collaborazione prevedeva anche la partecipazione del referente dell'Inu e di altri Soci interessati alle riunioni a carattere decisionale del Gruppo di Lavoro designato dall'Amministrazione per l'elaborazione dei Piani, nonché ad incontri a carattere esterno, per i quali l'Inu Liguria si impegnava a fornire propri contributi di inquadramento cultu-

rale e di coordinamento tecnico.

In realtà queste previsioni hanno avuto un'attuazione inferiore alle attese per le sopra accennate difficoltà dell'Amministrazione metropolitana a dar corso con decisione e tempestività ai programmi che essa stessa si era data per la formazione dei Piani.

Anche allo scopo di stimolare l'attuazione del percorso di formazione dei Piani, la Sezione ligure dell'Inu ha predisposto un documento di lavoro sui temi della pianificazione metropolitana, nel quale si prevedeva in particolare l'attivazione di tavoli tematici:

- La costruzione di reti outdoor e indoor, per approfondire le relazioni interne ed esterne, materiali ed immateriali, attivabili dai piani della Città metropolitana di Genova, tenuto conto delle risorse finanziarie attivabili;
- Riqualficazione dei territori interni. Valorizzazione turistica sostenibile. Nuova imprenditorialità.

#### *Forum tematici per il Piano strategico*

A seguito di incontri di lavoro con le strutture incaricate della elaborazione del Piano strategico, sono stati identificati tre ambiti tematici nei quali collocare i contributi propositivi dei soggetti interessati: idee, progetti, approfondimenti tematici, iniziative per lo sviluppo coordinato del territorio metropolitano.

• Il primo ambito riguarda le relazioni istituzionali interne ed esterne all'area metropolitana con particolare riguardo alla costruzione di un sistema di governance collaborativo tra i Comuni metropolitani.

• Il secondo ambito riguarda la realtà sociale ed economica della comunità metropolitana, e quindi la qualità della vita e dello sviluppo verso il quale tendere, nonché la partecipazione al rilancio del sistema paese ed alle relazioni europee.

• Il terzo ambito riguarda l'assetto del territorio e quindi la sua resilienza, attraverso piani, programmi, progetti e interventi che mirino all'equità, all'equilibrio ed alla integrazione delle diverse parti dell'area metropolitana.

Per ciascuno di tali ambiti si intendono individuare specifici temi sui quali realizzare il confronto con i soggetti interessati, attraverso forum tematici, focus groups o analoghe modalità.

# Città Metropolitana di Bologna

Elisa Conticelli, Stefania Proli, Simona Tondelli, Sandra Vecchietti

## Statuto

Con delibera n. 1 del 23/12/2014 la Conferenza metropolitana di Bologna ha approvato lo Statuto della Città metropolitana di Bologna, successivamente modificato tramite deliberazione del Consiglio metropolitano con atto n. 20 del 25/05/2016 ed altresì approvato in Conferenza metropolitana di Bologna nella seduta del 30/05/2016 con delibera n. 3.

Lo statuto raccoglie le istanze di una lunga fase di consultazione pubblica di cittadini e *stakeholder* sulla Proposta di Statuto, che è stata molto partecipata (sono state quasi 500 le osservazioni ricevute). Il testo definitivo, che recepisce parte delle istanze presentate, è stato approvato in Conferenza metropolitana il 23 dicembre, portando alla costituzione della Città metropolitana di Bologna quale ente di secondo grado il 1 gennaio 2015 e al contestuale subentro alla Provincia.

Lo Statuto, che ha sostanzialmente trascritto la legge nazionale, è composto da 45 articoli, organizzati in sette Titoli che trattano i temi della partecipazione popolare e trasparenza amministrativa, del ruolo e delle funzioni di Città metropolitana, Comuni e Unioni nel sistema metropolitano, degli organi della città metropolitana, dell'amministrazione e del personale.

## Zone omogenee

### *Il territorio*

La formazione della Città metropolitana di Bologna ha radici lontane.

L'area del comprensorio bolognese individuata nel 1967 (Piano intercomunale di Bologna - Pic) ha un'estensione di 1051 kmq, comprende circa 650.000 abitanti (di cui 485.000 nel capoluogo) e interessa 17 comuni aventi Bologna come centro del sistema.

Nel 1975, anno in cui è approvata la legge istitutiva dei comitati comprensoriali, i confini del comprensorio di Bologna ricalcano "sostanzialmente (con l'esclusione di un unico comune della terza cintura, Castel San Pietro Terme) l'area del Piano intercomunale che comprendeva, oltre ai comuni a 'corona' della città, alcuni centri con questa molto integrati

e verso i quali era avvenuto fra gli anni '60 e '70 il decentramento delle industrie dalla città" (Bottino e Vella, 1990, p.76). Oltre al Comprensorio di Bologna, il territorio provinciale è composto anche dal Comprensorio di Imola, il Comprensorio di Montagna e il Comprensorio di Pianura.

Tuttavia è solo nel 1990 che la città di Bologna e i comuni della sua cintura vengono definiti per legge 'città metropolitana' (L. 142/1990).

Nel febbraio 1994 il Comune di Bologna, insieme ad altri 50 comuni della Provincia, firma l'Accordo volontario per la Città metropolitana (ACM) con cui è istituita la Conferenza metropolitana di Bologna, composta dal presidente della Provincia e dai sindaci o loro delegati. Dei 60 comuni della Provincia, solo 9 non aderiscono all'accordo. Si tratta dei Comuni di Borgo Tossignano, Casalfiumanese, Castel del Rio, Fontanelice, Gaggio Montano, Galliera, Imola, Mordano e Porretta Terme. In seguito, sei di questi sono entrati a far parte del Circondario Imolese (Isae et al., 2008). L'Accordo del '94 ha lo scopo di costituire una base comune di raccordi organizzativi e funzionali volti ad anticipare e sorreggere l'istituzione della città metropolitana. Sono così avviate forme di concertazione e collaborazione per il governo del territorio e l'ambiente, i trasporti e la gestione di servizi, e, successivamente sono istituite la Conferenza metropolitana dei sindaci e la Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria. Alla Conferenza metropolitana, composta dai Sindaci degli enti sottoscrittori oltre che dal Presidente della Provincia, si affida il compito di indirizzare le principali scelte territoriali e di governo dell'area vasta, come viene indicato anche nella successiva legge regionale 33/1995.

Con la legge regionale n. 3 del 21 aprile 1999, che prevede l'obbligo della definizione di ambiti ottimali per i Comuni con meno di 10.000 abitanti finalizzati all'esercizio delle nuove funzioni trasferite dal D.Lgs. 112/98, il territorio della provincia di Bologna inizia a configurarsi. Vengono delimitati 9 ambiti che coinvolgono complessivamente 54 Comuni, sui quali si sono poi costituite formalmente 4 Unioni di Comuni e 5 Associazioni intercomunali. Nel 1999, le Unioni corrispondono alle Comunità Montane con la sola esclusione della Val Samoggia, a cui aderiscono anche i Comuni di Bazzano e Crespellano che non appartengono alla omonima comunità montana, mentre le Associazioni intercomunali

raccogliono i Comuni di pianura (Provincia di Bologna, 2004).

Il processo di costruzione della Città metropolitana bolognese riprende nel 2006, con la stipula dell'Accordo quadro e l'istituzione di un tavolo di concertazione per l'elaborazione di una visione comune fra Provincia Regione e Comuni, per poi arrestarsi nuovamente in assenza di una prospettiva condivisa.

Dopo un nuovo periodo di stallo, nel 2011 viene avviato il processo istituzionale per la formazione del Piano Strategico Metropolitano di Bologna, strumento col valore "di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni dei comuni"<sup>1</sup>.

Nel frattempo la Regione promuove, con un provvedimento legislativo<sup>2</sup>, le Unioni di Comuni come luogo per la gestione delle politiche di area vasta. L'importanza dell'associazione tra Comuni per il miglioramento della qualità dei servizi è confermata anche dalla scelta da parte della Città metropolitana bolognese delle Unioni comunali quali riferimento prioritario, insieme al Comune capoluogo, per l'articolazione territoriale di politiche ed azioni di rango e viene confermata dall'Intesa Generale Quadro sottoscritta tra la fine del 2015 e l'inizio del 2016 con la Regione Emilia-Romagna. Il documento, in una logica di forte cooperazione nella filiera istituzionale, riconosce alla Città metropolitana di Bologna il ruolo di interlocutore privilegiato per le scelte relative allo sviluppo strategico del territorio e conferma la struttura della Città metropolitana come una federazione di Comuni e di Unioni.

Ad oggi la città metropolitana di Bologna coincide con il territorio provinciale e ricopre un territorio di 3.702, kmq in cui sono distribuiti poco più di un milione di abitanti, ed include 56 Comuni (di cui il Comune Valsamoggia è il risultato della fusione di sei Comuni) riuniti in 8 Unioni.

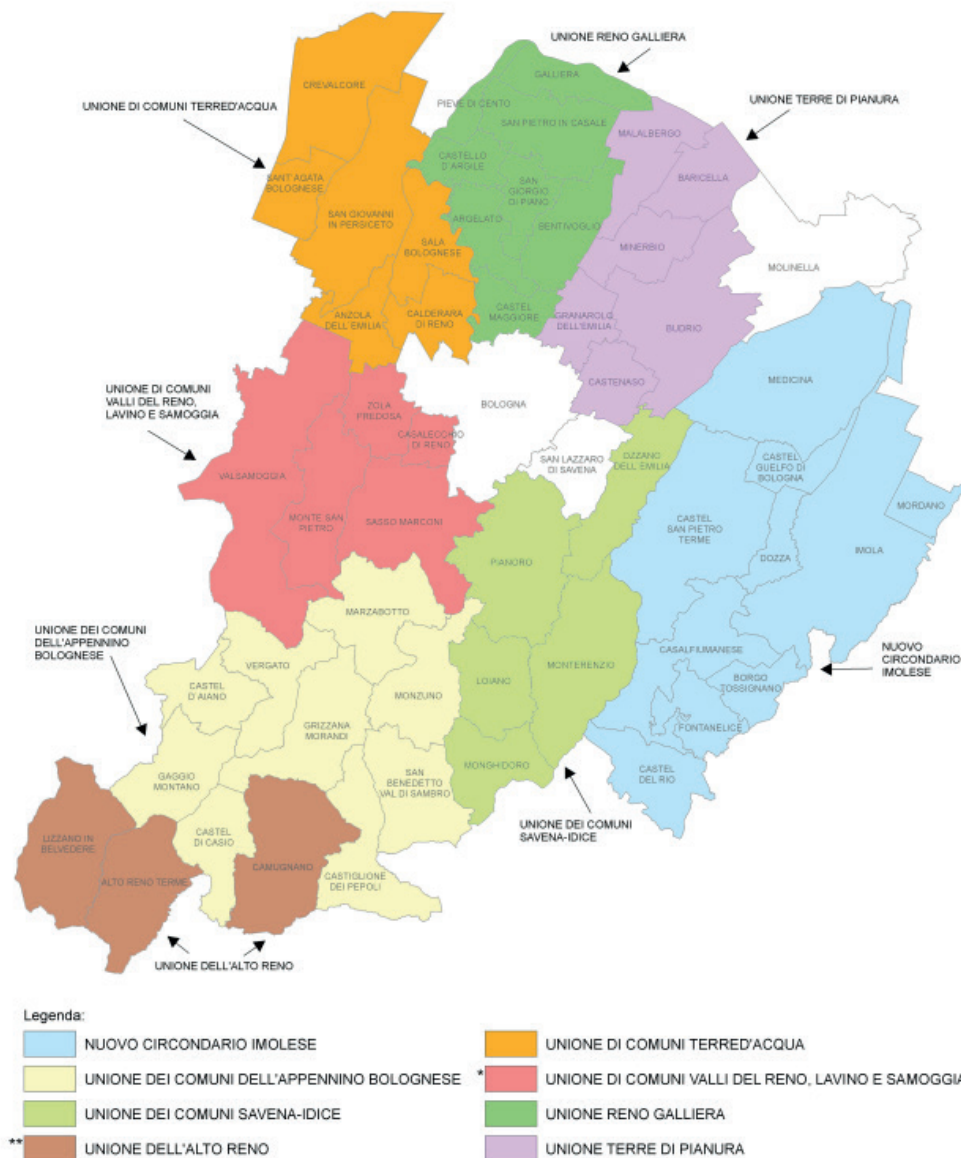
### *I servizi*

L'Intesa Generale Quadro rafforza il ruolo della Città metropolitana quale ente che cura lo sviluppo strategico del territorio e organizza e promuove servizi efficaci per il sistema dei Comuni e delle Unioni. Tale posizione appare già stata esplicitata nel Preambolo dello Statuto, dove si sottolinea "la volontà di realizzare [nella Città metropolitana] un nuovo sistema comune, di carattere federativo e solidale tra le comunità e i territori che la compongono",

allo scopo “di perseguire un più avanzato livello di sostenibile sviluppo ambientale, economico e sociale, assicurando il contesto più idoneo per le migliori condizioni di vita delle persone e per lo svolgimento delle attività produttive, agevolando la fruibilità dei servizi e la mobilità nell'intero territorio metropolitano”, ponendo questo atto “a conclusione di un processo di lavoro comune che ... ha trovato un avvio con l'Accordo per la Città metropolitana del 14 febbraio 1994 e con l'istituzione volontaria della Conferenza metropolitana dei Sindaci” (CMB, 2014).

La gestione associata dei servizi è il risultato di un processo in corso da diverso tempo. È infatti in seguito all'“accordo dei sindaci” del 1994 che si sono progressivamente formate aggregazioni a livello metropolitano per la gestione dei principali servizi: nel 1996 nasce Seabo (servizi acqua e gas) confluita nel 2002 in Hera (gas, energia, servizi idrici ed ambientali, teleriscaldamento); nel 2004 è costituita la Ausl unica, nel 2012 dalla fusione di Atc (trasporti su gomma di Bologna e Ferrara) e Fer (società regionale ferroviaria) sorge Tper (trasporto passeggeri Emilia-Romagna) che gestisce i trasporti passeggeri su gomma e il Servizio ferroviario metropolitano; quest'ultimo si estende per 350 chilometri nel territorio provinciale ed è costituito da 8 linee ferroviarie con 83 stazioni funzionanti e 4 in corso di realizzazione, di cui 74 in provincia di Bologna.

Più di recente, con l'approvazione della Lr 21/2012, che suddivide il territorio provinciale in 7 Ambiti Territoriali Ottimali (Ato) tutti i Comuni che ricadono al loro interno sono tenuti a gestire in forma associata le funzioni che attengono ai sistemi informativi e almeno tre fra le funzioni fondamentali tra pianificazione territoriale, servizi sociali, polizia municipale, protezione civile. I Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti (3.000 se montani) devono invece esercitare in forma associata anche le restanti funzioni fondamentali: gestione finanziaria e servizi di interesse generale come trasposto pubblico, catasto, rifiuti, edilizia scolastica e servizi statistici. Tuttavia, ad oggi la quasi totalità delle Unioni di Comuni dell'area metropolitana bolognese gestisce ancora autonomamente la maggior parte delle funzioni, esclusi i servizi informatici e, in misura minore, la pianificazione urbanistica.



Governance città metropolitana di Bologna. Situazione anno 2016 (<http://www.cittametropolitana.bo.it/portale/Engine/RAServePG.php/P/255810010406/T/Il-territorio>)

## Strumenti di pianificazione

### Piano Strategico Metropolitano

La pianificazione strategica ha in Italia una lunga tradizione (soprattutto associata all'erogazione dei fondi europei di cui attualmente è in corso il Programma operativo Fesr 2014-2020) e metodologie di redazione definite, alle quali fa riferimento anche lo Statuto della Città metropolitana di Bologna. Al momento dell'istituzione della Città Metropolitana era già stato sottoscritto il 9 luglio 2013 il Patto per il Piano strategico metropolitano 2013 (Psm), che ha sancito la fine del processo volontario e partecipato di costruzione del piano, avviato dal Comitato Promotore Bologna 2021, espressione del partenariato pubblico/privato. Il Psm 2013 rappresenta la prima esperienza bolognese di pianificazione strategica e la prima espe-

rienza nazionale di questo tipo con dimensione metropolitana.

Tra le principali peculiarità che caratterizzano il Psm 2013 si rilevano:

- la dimensione territoriale di area vasta coincidente con i confini della Città metropolitana;
- il percorso negoziato e partecipato nell'ambito del quale istituzioni, organizzazioni sociali ed economiche e associazioni di cittadini hanno concertato una visione comune che ha portato alla definizione di 15 programmi strategici e all'individuazione di 67 progetti, oggi in gran parte realizzati;
- la dimensione operativa orientata alla fattibilità delle azioni e, quindi, dei progetti;
- la flessibilità e trasversalità della proget-

tazione che ne consentono l'approccio integrato (cultura, economia, ambiente, territorio, società, ecc.) nonché l'adattamento ai cambiamenti di contesto;

- il suo riferimento temporale proiettato nel medio/lungo periodo, ma con aggiornamenti annuali;
- la struttura organizzativa di riferimento composta da Comitato scientifico, Collegio tecnico e Segreteria tecnica.

L'esperienza di partecipazione maturata con la stesura del Psm 2013 ha portato a condividere la visione futura della Città metropolitana, contribuito alla definizione dei contenuti dello Statuto e del percorso da intraprendere per la sua condivisione, ma soprattutto ha tracciato la via per la definizione del nuovo Piano Strategico Metropolitan, denominato

Psm 2.0.

Con la legge Delrio, infatti, la pianificazione strategica passa da strumento volontario a strumento istituzionale obbligatorio e costituisce atto di indirizzo per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni.

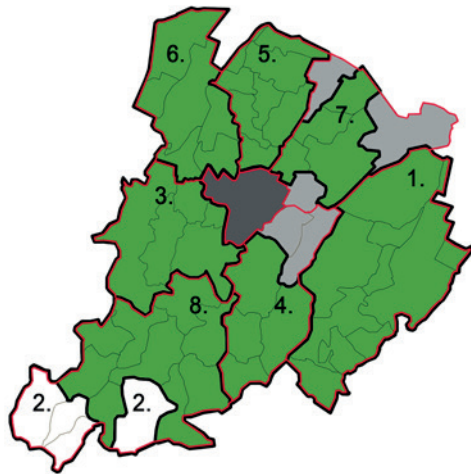
Si è dato così l'avvio, nel gennaio 2016, ad un nuovo processo partecipato per la costruzione del Psm 2.0, che ha portato alla definizione delle Linee di Indirizzo per la redazione del nuovo piano strategico metropolitano (CMB, 2016a), la cui approvazione è prevista nel gennaio 2017.

Le Linee di Indirizzo, formalizzate nell'aprile 2016, riprendono il patrimonio di idee e progetti emersi dal primo Piano strategico, e di fattone rilanciano, aggiornano e innovano i

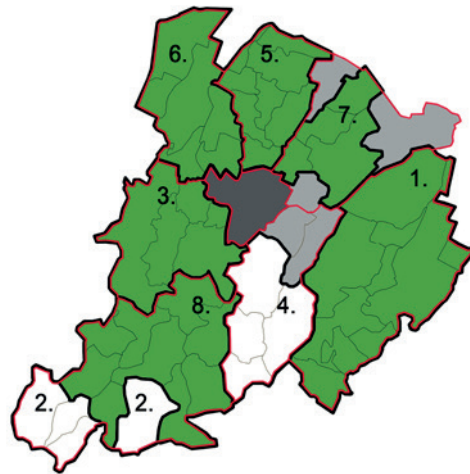
contenuti includendo, nel proprio orizzonte, i risultati già ottenuti grazie agli accordi, agli atti di pianificazione, agli organismi di mediazione già attivi e presenti nell'area metropolitana bolognese. Esse riprendono quanto previsto dallo Statuto dichiarando quali saranno gli elementi caratterizzanti il futuro processo di pianificazione: l'adozione, seguendo l'esempio del Psm 2013, del metodo della partecipazione e dell'inclusione e, a differenza dal Psm 2013, la ricerca del sostegno diretto alle azioni e ai progetti che prefigura, sfruttando le prospettive di finanziamento europee, statali e regionali.

Gli obiettivi individuati all'interno delle Linee di Indirizzo e che costituiranno il riferimento su cui basare i contenuti strategici del nuovo Psm sono i seguenti:

1. L'identità di Bologna metropolitana: un luogo ideale per vivere e per sviluppare nuovi progetti
2. Rigenerazione urbana e ambientale per città belle, sicure e sane
3. Più mobilità e meno gas serra
4. Manifattura, nuova industria e scuola come motori di sviluppo
5. Bologna metropolitana come capitale della produzione culturale e della creatività. Accesso alla conoscenza aperto, libero, facile
6. Un sistema educativo equo e paritario dalla prima infanzia all'università
7. Salute e welfare: la filiera del benessere che genera ricchezza



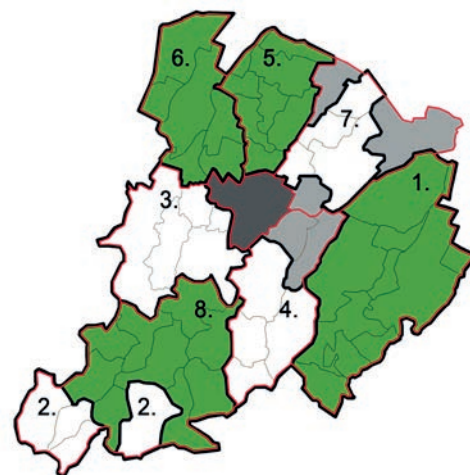
Servizi informativi associati (S.I.A.)



Pianificazione urbanistica



Protezione civile



Servizi sociali



Rifiuti urbani

Le Unioni di comuni e la gestione in forma associata dei servizi (in grigio scuro il comune di Bologna, in grigio chiaro i comuni non interessati da Unioni). In rosso i confini degli Ambiti territoriali ottimali - Ato (Gabellini, Proli e Tondelli, 2015).

Si apre così uno scenario che rimette in discussione il processo di sviluppo insediativo fin qui perseguito e propone nuovi contenuti, attribuzioni e strumenti per il sistema di pianificazione regionale, nel quale la Città metropolitana ha proprie specificità. I nuovi paradigmi di sviluppo sono il contrasto al consumo di suolo, la rigenerazione e la riqualificazione dei sistemi insediativi: il sistema della conoscenza e gli strumenti dovranno essere capaci di promuovere e supportare questi nuovi obiettivi.

#### *Piano Territoriale Metropolitan e Piano strutturale metropolitano*

L'esperienza maturata in questi anni ha evidenziato che la dimensione strutturale/strategica come configurata dalla Lr 20/2000 è inadeguata alla scala comunale, soprattutto per comuni di piccole dimensioni: a distanza di 15 anni dall'entrata in vigore della legge urbanistica regionale (Lr 20/2000), non tutti i comuni hanno completato il processo di revisione dei propri strumenti di governo del territorio e approvato il Piano strutturale (Psc, che contiene le componenti strutturali e strategiche di assetto del territorio), mentre molti dei comuni metropolitani hanno provveduto a redigere i Psc come Unione, con indubbi vantaggi anche sul piano della gestione dei servizi connessi.

Ed è altrettanto evidente che prima di individuare gli strumenti più idonei è necessario partire dai contenuti evitando ad esempio un trasferimento tout court del Piano territoriale di coordinamento provinciale alla Città metropolitana. Ma soprattutto non dobbiamo dimenticare che i nuovi paradigmi dello sviluppo urbano fanno riferimento al contenimento del consumo di suolo, alla riqualificazione/rigenerazione urbana, ad una città meno energivora, più sicura, che propone standard di vita più elevati. È in questa chiave che vanno lette le strategie spaziali della nuova Città metropolitana. Il Piano strutturale metropolitano può infatti garantire una maggiore efficacia delle politiche territoriali, promuovere la competitività dei territori attraverso un linguaggio comune, l'attuazione di obiettivi generali, specifici e azioni utilizzando aggregazioni territoriali di volta in volta diversi.

Nello statuto della Città metropolitana di Bologna, tra i contenuti del Piano territoriale generale metropolitano sono indicati quelli del Piano strutturale (cfr. art. 13); nella stessa di-

rezione sta andando anche la discussione sul progetto di legge di riforma in Assemblea legislativa. Si delinea così il Piano strutturale metropolitano, che dovrà essere coerentemente inserito nel contesto del sistema di pianificazione regionale.

#### *Piano urbano per la mobilità sostenibile*

Il 27 aprile 2016 sono state approvate dal Consiglio Metropolitan le "Linee di Indirizzo del Pums metro bo" (CMB, 2016b), redatte dalla Città metropolitana di Bologna in collaborazione con il Comune di Bologna e Srm, in coerenza con quanto sancito dal Protocollo d'intesa del 18 dicembre 2015 con cui la Regione Emilia-Romagna ha incaricato la Città metropolitana di Bologna di elaborare ed approvare, entro il 30 giugno 2016, le Linee di indirizzo del Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (Pums) per l'intera area di competenza.

Il Pums della Città metropolitana di Bologna sarà un piano strategico, con un orizzonte temporale medio-lungo, in grado di soddisfare la domanda di mobilità di persone e merci nelle aree urbane e metropolitane in maniera sostenibile, al fine di migliorare la qualità della vita e delle città. Si dovrà integrare e correlare con i piani settoriali ed urbanistici a scala sovraordinata e comunale e sarà sottoposto a verifiche e monitoraggi ad intervalli regolari per valutare il raggiungimento degli obiettivi. La predisposizione del Pums rientra tra i contenuti dei documenti di indirizzo della Commissione Europea in tema di trasporti e dovrà essere approvato entro Dicembre 2017.

Le Linee di Indirizzo definiscono in prima battuta quattro obiettivi generali:

- Assicurare un alto livello di accessibilità
- Osservare gli obiettivi della tutela del clima
- Osservare gli obiettivi per la salubrità dell'aria
- Ridurre al minimo gli incidenti causati dalla mobilità

che si declinano in 2 grandi obiettivi specifici, con 2 orizzonti temporali diversi:

- Obiettivo specifico al 2020: riduzione del 20% delle dei flussi di traffico nei centri abitati
- Obiettivo specifico al 2030: ridurre le emissioni di gas serra anche nel settore della mobilità di almeno il 40% entro il 2030 e di creare le condizioni affinché successivamente possano continuare a diminuire per raggiungere livelli minimi entro il 2050.

Le varie fasi di elaborazione del Pums, già a partire dalla redazione delle linee di indirizzo, prevedono il coinvolgimento di tutti gli attori principali e dei cittadini mediante attività partecipative, informative e comunicative.

#### **Legge regionale di riordino delle funzioni amministrative**

##### *Legge Regionale 20/2000 e proposta di revisione*

In Emilia-Romagna, il processo di riforma avviato con la legge 56/2014 non è ancora concluso. La legge regionale 13/2015 "Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni" rimanda il riordino delle funzioni in materia di pianificazione e governo del territorio alla revisione della legge regionale 20/2000 (ancora in corso), limitandosi a definire un regime transitorio nel quale la Città metropolitana subentra alla Provincia, e le Province mantengono le funzioni di verifica degli strumenti di pianificazione e di valutazione ambientale strategica, fatta salva la facoltà di rimetterle alla Regione (art. 2 c. 4).

Rimangono così da declinare in dettaglio sia le funzioni proprie della Città metropolitana, sia i contenuti di quella "pianificazione territoriale generale" che la legge Delrio attribuisce alle Città metropolitane, e con riferimento alla quale la legge regionale 13/2015 aggiunge che è "finalizzata alla definizione delle politiche di programmazione e pianificazione territoriale stabilite dal quadro generale di assetto territoriale regionale, nonché alla definizione dei contenuti strutturali della pianificazione urbanistica dei Comuni compresi nel territorio metropolitano" (art. 5 c. 4).

Inoltre la legge regionale prevede una apposita "sede istituzionale e di indirizzo" tra Regione e Città metropolitana per la definizione di ulteriori specifiche funzioni da attribuire alla Città metropolitana, ma anche per "l'individuazione degli interventi legislativi e degli obiettivi programmatico-politici coerenti con il contenuto e le finalità del Piano strategico" (art. 5 comma 2).

Comunque, delle 6 funzioni fondamentali attribuite dalla legge Delrio alle Città metropolitane (strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, mobilità e viabilità, adozione e aggiornamento annuale del piano strategico, pianificazione territoriale generale, promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, promozione e

coordinamento dei sistemi di informatizzazione) le prime tre, come abbiamo detto, sono già in parte svolte alla scala metropolitana.

#### *Intesa generale quadro tra Regione Emilia-Romagna e Città metropolitana di Bologna*

In piena coerenza con l'impostazione data dalla Lr 13/2015, che ha definito il ruolo istituzionale della Città metropolitana di Bologna quale soggetto deputato allo sviluppo strategico del territorio metropolitano, nel gennaio 2016 è stata siglata l'intesa generale quadro tra Regione Emilia-Romagna e Città metropolitana di Bologna, dando ufficialmente l'avvio alla nascita della nuova sede istituzionale di codicisione tra Regione, Città metropolitana e gli altri soggetti del governo territoriale, comprese le Unioni dei Comuni.

L'intesa riguarda nel dettaglio le funzioni e i compiti del nuovo soggetto istituzionale e rende esplicite le modalità e gli strumenti attraverso cui la Città metropolitana potrà e dovrà dare seguito a tali azioni. In particolare:

- a. Pianificazione territoriale e urbanistica: si prevede di realizzare un unico Piano territoriale metropolitano in cui, in conformità alle disposizioni del Piano territoriale regionale, siano sviluppate strategie a servizio dell'intera regione;
- b. Mobilità, trasporti e infrastrutture strategiche metropolitane: la Città metropolitana si occuperà di promozione e coordinamento della mobilità e delle principali infrastrutture, a partire dal Sistema ferroviario metropolitano integrato con il Servizio ferroviario regionale;
- c. Sviluppo economico e sociale: saranno definite modalità innovative per politiche di sostegno e rilancio dell'industria, del commercio, del turismo, dell'agricoltura, della cultura e del welfare, sulla base degli obiettivi del Piano strategico metropolitano, del "Patto metropolitano per il lavoro e lo sviluppo economico e sociale";
- d. Informatizzazione e digitalizzazione per favorire la semplificazione nelle relazioni con cittadini e le imprese, in coerenza con le politiche e gli indirizzi programmatici della Regione in tema di Agenda digitale;
- e. Welfare, governance sociale e sanitaria: prevista la realizzazione di un'unica Conferenza sociale e sanitaria metropolitana e l'integrazione degli insediamenti ospedalieri per realizzare un'unica rete clinica metropolitana.

#### **Primo bilancio**

Nonostante il sistema territoriale della Città metropolitana sia compreso interamente nella ex provincia, i territori afferenti all'area metropolitana si presentano piuttosto differenziati sia per caratteristiche morfologiche ed orografiche che per le relazioni intrattenute tra le loro parti: intense, a corona della città capoluogo e longitudinalmente lungo la via Emilia; diradate verso i confini nord, ma soprattutto sud. L'area così delimitata è certamente incoerente rispetto a quella che è la geografia reale ed effettiva delle persone che in essa vivono e lavorano (Donati, 2015).

Al contrario, la nuova dimensione metropolitana, non più definita facendo riferimento al modello geografico classico che ne individua il confine considerando l'intensità delle relazioni gravitazionali tra i centri che la compongono, presenta perimetri a geometrie variabili che originano da connessioni complesse e integrate. Connessioni tematiche riconducibili a trame (elementi lineari) e nodi (elementi puntuali) del sistema che compongono telai territoriali infrastrutturali, ecosistemici, insediativi, culturali, ecc. Sono solo alcuni dei telai territoriali che possono fornire chiavi di lettura adeguate ad interpretare la complessità del territorio metropolitano e definire i contenuti degli strumenti di programmazione, pianificazione e gestione, alle varie scale, della Città metropolitana.

Un altro nodo critico riguarda la dimensione temporale: la durata triennale prefigurata dalla legge, difficilmente si concilia con scelte strategiche che hanno ricadute a lungo termine sul territorio.

Il nuovo Psm dovrà quindi affrontare il rapporto tra le strategie e le scelte di pianificazione strutturale all'interno di una sistema di pianificazione riformato, con tutte le criticità (ma anche le opportunità) che operare all'interno di un quadro in corso di ridefinizione comporta.

1. L. 7 aprile 2014 n.56: Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni. Si cfr. in particolare l'art. I, comma 44, lett.a.
2. Lr 21 dicembre 2012, n. 21: Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza

#### **Riferimenti bibliografici**

- Bottino, F. e Vella F. (1990), Dossier: la città metropolitana – Bologna, in "Urbanistica Informazioni", n. 112-113, p. 74-79
- Città Metropolitana di Bologna (CMB, 2014), Statuto della città metropolitana di Bologna, approvato con delibera n. 1 del 23/12/2014 e aggiornato con deliberazione della Conferenza Metropolitana n. 3 del 30/05/2016, in vigore dal 30/06/2016
- Isae, Ires Piemonte, Irpet, Srm e Irer (2008), La finanzia locale in Italia. Rapporto 2007. Franco Angeli, Milano.
- Provincia di Bologna (2004), Ptcp. Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale. Relazione, approvato con delibera del Consiglio Provinciale n. 19 del 30/03/2004
- Gabellini P., Proli S., Tondelli S. (2015), Città metropolitana di Bologna. In: De Luca G., Moccia F. D. (a cura di) Immagini di territori metropolitani, INU Edizioni.
- Città Metropolitana di Bologna, Bologna Piano Strategico Metropolitano (CMB, 2016a) Piano Strategico Metropolitano 2.0. Le linee di indirizzo.
- Città metropolitana di Bologna, Comune di Bologna e Srm (CMB, 2016b), Linee di indirizzo per la redazione del Pums Metrobo
- Vecchiotti S., Delpiano A. (2015) La Città Metropolitana di Bologna. In Città metropolitane nuove geografie e nuove istituzioni, Urbanistica Dossier, INU Edizioni

#### **Riferimenti normativi**

- Legge 8 giugno 1990, n. 142. Ordinamento delle autonomie locali. Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.135 del 12-6-1990 - Suppl. Ordinario n. 42
- Legge Regionale 12 aprile 1995, n. 33. Delimitazione territoriale dell'area metropolitana di Bologna e attribuzione di funzioni. Bollettino Ufficiale Regionale n. 71 del 14 aprile 1995
- Legge Regionale 21 aprile 1999, n. 3. Riforma del sistema regionale e locale. Bollettino Ufficiale Regionale n. 52 del 26 aprile 1999
- Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Gazzetta Ufficiale n. 92 del 21 aprile 1998 - Supplemento Ordinario n. 77
- Legge Regionale 21 dicembre 2012, n. 21. Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Bollettino Ufficiale n. 291 del 21 dicembre 2012
- Legge 7 aprile 2014, n. 56 Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni. Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.81 del 7-4-2014
- Legge Regionale 24 marzo 2000, n. 20. Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio. Bollettino Ufficiale Regionale n. 52 del 27 marzo 2000
- Legge Regionale 30 luglio 2015, n. 13. Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città Metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni. Bollettino Ufficiale Regionale n. 187 del 30 luglio 2015

# Città Metropolitana di Firenze

Francesco Alberti

## Statuto

Lo Statuto è stato approvato con Deliberazione della Conferenza metropolitana n. 1 del 16/12/2014. È stato redatto utilizzando la bozza di statuto ANCI e rielaborando la sua articolazione in una forma più sintetica: è composto infatti di 25 articoli, a fronte dei 40 articoli della bozza ANCI.

Ripropone una distinzione tra:

- Pianificazione strategica (art. 5), "La Città metropolitana di Firenze s'impegna a realizzare uno sviluppo territoriale, economico e sociale condiviso con i comuni e le realtà socio economiche del territorio.

Il Consiglio metropolitano adotta e aggiorna annualmente, sentita la Conferenza metropolitana, il piano strategico metropolitano triennale come atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nell'area; nel piano strategico si definiscono i programmi generali, settoriali e trasversali di sviluppo nel medio e lungo termine per l'area metropolitana, individuando le priorità di intervento, le risorse necessarie al loro perseguimento e il metodo di attuazione. Il piano strategico costituisce il quadro generale di riferimento per tutte le forme di pianificazione e programmazione della Città metropolitana;

- Piano territoriale (art. 6), la CM definisce le scelte per il governo del territorio nel medio e lungo termine, costituisce lo strumento di riferimento per la conoscenza ed interpretazione del territorio, della sua trasformazione, riqualificazione, conservazione e valorizzazione, per i sistemi insediativi-infrastrutturali e per quelli agricoli e ambientali, secondo quanto previsto dalla legislazione regionale; Il piano territoriale costituisce lo strumento di riferimento per i piani di competenza dei comuni e dei loro strumenti regolativi, secondo quanto previsto dalla normativa regionale. Il piano è adottato e approvato dal Consiglio metropolitano, sentita la Conferenza metropolitana".

- Piano strutturale metropolitano (art. 7), "La Città metropolitana promuove tra i comuni che fanno parte dell'area metropolitana la formazione in convenzione del piano strutturale, o di parte di esso, ai sensi della vigente

normativa regionale".

Organi della Città Metropolitana sono:

- il Sindaco metropolitano;
- il Consiglio metropolitano;
- la Conferenza metropolitana

La CM può stipulare accordi, convenzioni e altre forme di collaborazione con comuni del territorio metropolitano (art. 20) e con enti esterni (21). Elemento di originalità rispetto ad altri Statuti è l'introduzione del divieto di nuove partecipazioni in enti e società strumentali: in base all'art. 18, infatti, "la Città Metropolitana non può istituire enti strumentali e società di diritto privato o assumere partecipazioni in enti e società diverse da quelle già esistenti, con esclusione di quelle senza scopo di lucro".

## Zone omogenee

Nel caso della Città metropolitana di Firenze, non si è ritenuto necessario individuare le zone Omogenee (compito opzionale). Tuttavia è stata utilizzata la ripartizione proposta dal Piano territoriale di coordinamento provinciale per l'articolazione territoriale del processo partecipativo. Gli ambiti individuati a tale scopo sono:

Mugello, Piana e Signa, Area Fiorentina, Firenze, Valdarno e Val Di Sieve, Chianti, Empolese-Valdelsa.

## Strumenti di pianificazione

È stato avviato il percorso di formazione del Piano strategico.

A dicembre 2015 è stato istituito il Comitato promotore costituito da Città metropolitana, Ente Cassa di Risparmio, Camera di Commercio e Università degli Studi di Firenze.

Successivamente è stato istituito il Comitato scientifico formato da vari Dipartimenti dell'Università e da Irpet (Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana), che si è organizzato in gruppi di lavoro riguardanti i temi: 1) governance metropolitana; 2) sostegno allo sviluppo economico ed alla imprenditorialità; 3) il sistema della solidarietà: accoglienza, inclusione e sostegno allo svantaggio sociale; 4) mobilità; 5) risorse e finanziamenti per le città metropolitane; 6) smart city; 6) predisposizione di una "vision" complessiva per la città metropolitana.

A latere del lavoro portato avanti dai gruppi operanti nell'ambito del Comitato scientifico è stato avviato un processo partecipativo per il Piano strategico metropolitano ("In-

sieme per il Piano"), finanziato con il fondo regionale per la Partecipazione. Il processo, articolato in più fasi e ora giunto alle sue battute conclusive, si è configurato come un percorso di progettazione condivisa con i 42 comuni che costituiscono la Città Metropolitana sulle linee strategiche che dovranno essere contenute nel Piano e il coinvolgimento dei principali attori locali, di esperti e stakeholders sui diversi temi (mobilità, pubblica amministrazione, cultura, turismo, impresa, solidarietà, politiche dell'abitare, spazi pubblici, ecc.). È inoltre prevista una fase di consultazione online aperta a tutti i cittadini.

Il percorso di formazione del piano, che dovrebbe tener conto sia degli esiti del percorso partecipativo, sia del lavoro del Comitato Scientifico, dovrebbe concludersi (almeno nella sua prima stesura) entro la fine dell'anno in corso.

Per quanto riguarda la pianificazione territoriale, pur essendo stata espressa dal Sindaco metropolitano l'intenzione di procedere verso un Piano strutturale metropolitano, non si sono ancora avute iniziative per l'avvio della sua elaborazione.

## Legge regionale di riordino delle funzioni amministrative

La Toscana è stata la prima regione a operare il riordino delle funzioni non fondamentali, evidenziando una propensione a regionalizzare la maggior parte delle funzioni amministrative scorporate dalle ex province. Il modello toscano dispone in senso centralistico anche rispetto ad alcune funzioni fondamentali che fanno riferimento alla materia ambientale, attribuendole al livello regionale.

L'art. 5 della Lr 22/15; definisce la CM ente di governo del territorio metropolitano e di coordinamento dei comuni che la compongono e stabilisce che Regione e CM stipolino intese per l'attuazione del programma regionale di sviluppo. Ha, inoltre, istituito la Conferenza Regione - Città metropolitana.

Oltre alle disposizioni contenute nella Lr 65/2014 (Legge di Governo del territorio) in tema di pianificazione territoriale è stabilito che:

- la proposta di piano di indirizzo territoriale (Pit) e le eventuali proposte di variante a detto piano sono adottate dalla Regione previa acquisizione del parere della Città metropolitana di Firenze con



silenzio-assenso);

- la città metropolitana può approvare, in luogo dei comuni o di parte di essi, il Piano Strutturale;
- la città metropolitana può approvare direttive ai comuni per i piani operativi di loro competenza;
- in materia di mobilità, la città metropolitana può esercitare le funzioni di competenza dei comuni;
- assume il ruolo della Provincia per: a) le funzioni in materia di turismo, ad esclusione della formazione professionale degli operatori turistici e della raccolta dei dati statistici; b) le funzioni in materia di sport; c) la tenuta degli albi regionali del terzo settore; d) le funzioni in materia di forestazione.

La Lr 65/2014, Norme per il governo del territorio, all'art. 91 stabilisce che la CM si dota di Pctm, quale strumento di pianificazione territoriale al quale si conformano le politiche della città metropolitana, i piani e i programmi di settore comunali, gli strumenti della pianificazione territoriale e gli strumenti della pianificazione urbanistica comunali.

Il Pctm si configura come piano territoriale e strumento di programmazione, anche socio-economica, della città metropolitana; al contempo recepisce e specifica i contenuti del piano paesaggistico regionale.

## **Primo Bilancio**

### *Ambito territoriale*

I confini amministrativi della Città metropolitana ricalcano quelli della Provincia di Firenze, che comprendono anche le aree rurali e montane del Chianti fiorentino e del Mugello. Le precedenti esperienze di pianificazione dell'area metropolitana includevano anche i territori delle Province di Prato e di Pistoia. Al di là di una possibile revisione del perimetro amministrativo della città metropolitana è stata più volte ribadita, anche attraverso iniziative istituzionali, l'intenzione del Sindaco metropolitano e di quello di Prato di arrivare a un coordinamento più efficace delle strategie e delle politiche riguardanti i propri territori.

### *Legislazione regionale*

La Toscana opera il riordino funzionale più sostanziale anche se, specialmente con riferimento ai compiti di pianificazione del territorio, non coglie l'opportunità di razionaliz-

zazione gli strumenti poiché più strumenti si sovrappongono sulla stessa area territoriale.

### *Statuto della Città Metropolitana*

Rispetto al modello ANCI vi è la significativa aggiunta del Piano strutturale metropolitano. Livello di pianificazione recepito a livello regionale con una modifica alla legge di governo del territorio che ha conferito alla città metropolitana la facoltà di approvare il Piano Strutturale in luogo dei comuni interessati (art. 91bis Lr 65/2014).

### *Piano strategico*

I due percorsi seguiti per la formazione del Piano strategico (lavoro del Comitato scientifico e processo partecipativo) hanno proceduto sino a questo momento in modo sostanzialmente autonomo, senza che fossero previste forme strutturate di interazione e con pochissime occasioni di comunicazione verso l'esterno. Non sempre gli elementi informativi messi a disposizione dei partecipanti dei focus groups del processo partecipativo sono inoltre risultati adeguati alla complessità dei problemi.

Da evidenziare anche come sul tema chiave della mobilità metropolitana (che ovviamente impatta anche sui temi dello sviluppo economico, del turismo e delle politiche sociali), il dibattito nei focus groups da un lato e il tentativo, dall'altro, di definire un modello strategico orientato all'integrazione fra i vari modi di trasporto siano apparsi finora sganciati dal dibattito politico che in questi mesi ha riguardato alcune "grandi opere" di interesse nazionale ricadenti nell'area - dall'ampliamento dell'aeroporto alla "penetrazione urbana" dell'alta velocità: opere, le cui modalità realizzative hanno evidentemente ripercussioni rilevanti sull'organizzazione viaria e dei servizi pubblici di rango metropolitano.

### *Piano territoriale*

L'orientamento a favore di un piano strutturale metropolitano in alternativa a un piano territoriale di coordinamento, se da un lato va incontro anche agli indirizzi espressi dall'assessore regionale al governo del territorio tesi a promuovere la pianificazione strutturale intercomunale, dall'altro apre una prospettiva di lunga durata per la formazione del nuovo strumento, a fronte di una situazione caratterizzata da una estrema etero-

ogeneità e frammentarietà degli strumenti vigenti nei vari comuni. Nessuna iniziativa è stata finora intrapresa, anche come fase transitoria, per verificare eventuali incongruenze a livello d'area vasta fra i piani dei vari comuni (fra loro e in relazione ai nuovi dispositivi regionali: Lr 65/2014 sul governo del territorio e Piano paesaggistico) e provvedere, attraverso il coordinamento della CM, alla loro messa in coerenza.

### *Risorse*

Tra le molteplici preoccupazioni legate alla nascita di questa nuova istituzione, quella principale riguarda le risorse economiche e umane che sono nella disponibilità dell'ente metropolitano. Infatti per la nuova istituzione l'avvio è stato molto problematico a causa dei tagli di risorse e di personale indicati dalle diverse Leggi di Stabilità che si sono susseguite a partire dal 2015. Appare dunque necessario interrogarsi sulle possibilità e sulle condizioni necessarie per poter parlare di prospettive di sviluppo per le Città metropolitane del Paese, visto che tra le funzioni fondamentali assegnate al nuovo ente ci sono quelle relative alla mobilità, alla viabilità e allo sviluppo economico e sociale che necessitano di investimenti e quindi di risorse.

Iginio Rossi

## Rafforzamento di accessibilità e inclusione tra conferenze e festival

*Prima la II° Conferenza Regionale sulla Disabilità della Regione Toscana, a seguire la V° Conferenza Nazionale sulle Politiche della disabilità e poi la III° edizione del Festival per le città accessibili. Queste le iniziative dedicate a confronti e bilanci che si sono svolte nel mese di settembre tra Firenze e Foligno registrando una grande affluenza e che soprattutto hanno evidenziato una sostanziale condivisione sulle strategie inerenti l'accessibilità urbana e territoriale, le stesse proposte dal programma Inu Progetto Paese, Città accessibili a tutti<sup>1</sup> che è sostenuto anche da altri importanti enti.*

Il 15 settembre 2016 a Firenze, alla presenza di oltre 900 partecipanti, si sono svolti i lavori della II° Conferenza Regionale sulla Disabilità della Regione Toscana che si sono basati su un percorso di studio e approfondimento in sette tavoli<sup>2</sup> ai quali hanno partecipato operatori, membri di associazioni, rappresentanti della Regione Toscana che si sono riuniti il 16 giugno presso Spazio Reale a Campi Bisenzio, sotto il coordinamento del Centro per l'accessibilità della Regione Toscana (CRID) e della Cooperativa Sociolab, che poi ha curato la stesura del documento di sintesi, consultabile sul Portale "Toscana Accessibile", quale base di partenza per la discussione.

Il 16 e 17 settembre 2016 a Firenze si è tenuta la V Conferenza Nazionale sulle Politiche della disabilità, registrando 1.200 partecipanti il primo giorno e 1.500 il secondo. Promossa dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali la V° Conferenza giunge a dieci anni dall'approvazione della convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dall'Italia con la Legge n. 18 del 3.03.2009 che ha istituito l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità cui compete, attraverso un'organizzazione in

otto Gruppi di lavoro<sup>3</sup>, di proporre e sviluppare il programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità.

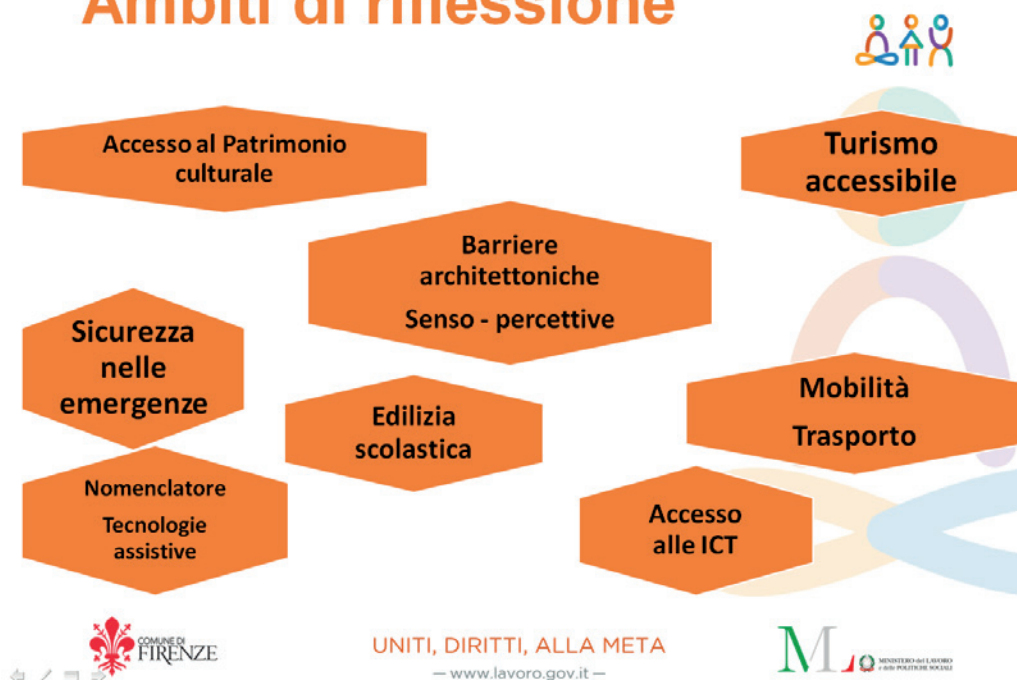
Il 23 e 24 settembre 2016 a Foligno si è svolta la III° edizione del Festival per le città accessibili, promossa dall'omonima associazione<sup>4</sup> e dall'Inu che hanno scelto d'incentrare gli incontri del 23 sull'interlocuzione con gli ordini regionali umbri delle professioni tecniche vedendo una partecipazione di quasi 200 iscritti interessati ai temi dell'accessibilità connessi a quelli della sicurezza e della ricostruzione che i tragici eventi del terremoto dell'Italia centrale hanno imposto di trattare. Nelle situazioni quotidiane, e in particolare in quelle di emergenza, "le persone con disabilità sono colpite in modo sproporzionato a causa di una serie di fattori, tra cui l'esclusione dai processi decisionali, le condizioni di vita, spesso povere, l'inadeguatezza delle infrastrutture, disparità di reddito o fonti non diversificate di reddito, e l'accesso limitato ai servizi di base, in particolare l'educazione e l'informazione"<sup>5</sup>.

Gli appuntamenti pur essendo stati promossi da enti differenti hanno di fatto avviato

promosso da associazione festival per le città accessibili INU Istituto Nazionale di Urbanistica con il patrocinio di Regione Umbria Provincia di Perugia COMUNE DI FOLIGNO CERPA FONDAZIONE



# Ambiti di riflessione



Isabella Menichini\_Ambiti di riflessione

la costituzione di una nuova rete che si è estesa anche alle discipline dell'urbanistica e della pianificazione territoriale grazie alla presenza dell'Inu che partecipando con proposte operative inserite nel proprio Progetto Paese a tutte le manifestazioni ha orientato gli indirizzi verso i due livelli istituzionali e amministrativi molto importanti al fine di

garantire successo alle politiche sull'accessibilità e l'inclusione urbana.

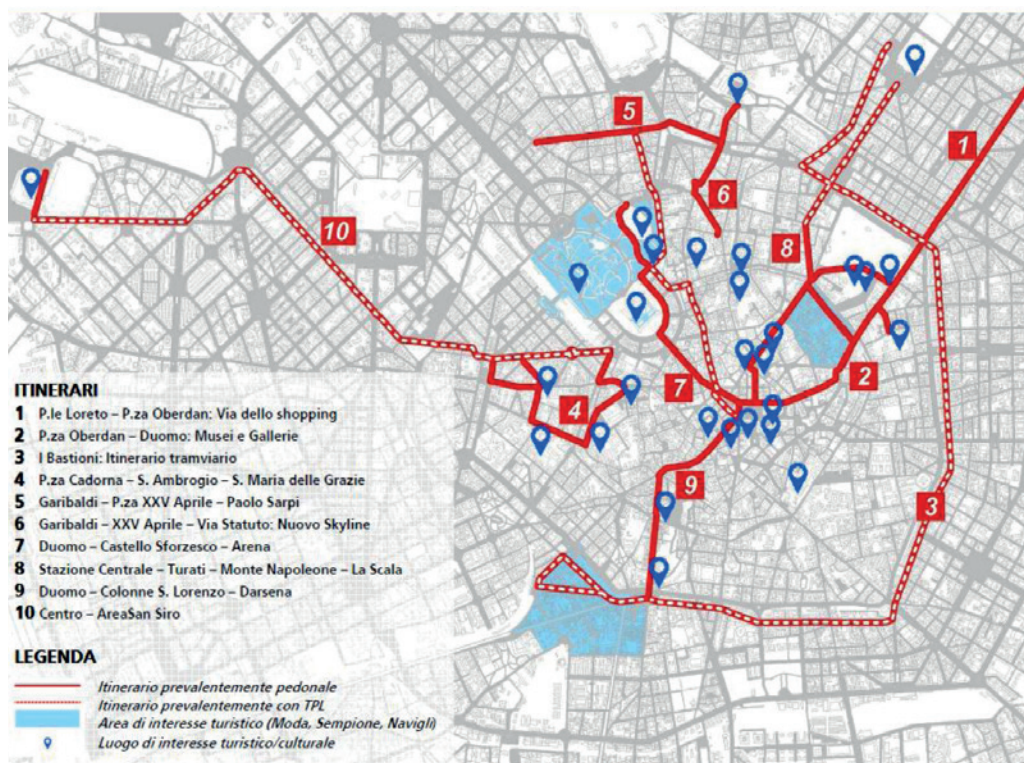
In generale è emersa la volontà di operare per ridurre e possibilmente eliminare le contraddizioni e/o conflittualità tra le politiche nazionali e regionali. Risultato raggiungibile se le indicazioni centrali trovano adeguata omogeneità in quelle regionali e se la vita

delle persone non risulta segnata da disposizioni diverse per territorio di residenza, conseguenza purtroppo largamente subita dalle persone con diverse forme di disabilità (fisica, percettivo-sensoriale, psichica, culturale, sociale, economica, ecc.).

Proprio su questo aspetto un contributo importante è arrivato alla fine di agosto 2016 con il documento congiunto delle sezioni Inu di Marche, Toscana e Umbria che si sono confrontate nella programmazione e definizione di una attività congiunta di animazione culturale, di definizione di azioni possibili, anche di supporto alle politiche territoriali interregionali, da sottoporre alle rispettive istituzioni regionali.

La posizione del documento chiarisce il concetto di accessibilità ai territori che coinvolge la categoria paesaggio sottolineando come "le politiche per il paesaggio possano incidere sia sulla rete policentrica dei centri storici che sulla rete degli insediamenti diffusi; coinvolgono il sistema della mobilità e dell'accessibilità ai medesimi insediamenti, in un'ottica di area vasta e in un'ottica di dotazione di migliori standard di accessibilità alle aree e agli insediamenti marginali, potendo contare su nuove possibilità e nuovi servizi in grado di incidere anche sulla struttura sociale locale e sulle politiche di rigenerazione dei territori affetti da spopolamento e abbandono. Il concetto di accessibilità assume anche un valore di inclusione; di attrattività per le parti di territorio marginale; di presidio territoriale, quindi di continua manutenzione sia del territorio che delle strutture insediative, il che vorrebbe significare maggiore sicurezza, prevenzione dei rischi, resilienza; di accessibilità economica e sociale agli insediamenti, potendo contare su un ampio spettro di incentivi che possano rendere accessibili a tutti interventi di manutenzione, efficientamento energetico, adeguamento sismico degli immobili singoli o aggregati, pubblici e privati, beni culturali e non, anche a fronte di strutture proprietarie frammentate e complesse".

La visione delle sezioni Marche, Toscana e Umbria si rivolge operativamente alle rispettive Aree interne individuando tra azioni. La prevenzione dai rischi alla scala urbana e territoriale, superando il concetto di vulnerabilità sismica del singolo edificio, dell'isolato o dell'aggregato edilizio in una visione d'area vasta.



Milano\_Accessibilità\_Itinerari

La mobilità e l'accessibilità per i residenti (politiche di contrasto all'abbandono, fornitura di nuovi servizi, connessione delle aree marginali con i centri erogatori di servizi, connettività, banda larga, wifi, per le aree marginali, forme innovative di trasporto ad integrazione e/o rinnovamento del TPL, anche a valere sulle forme di economia collaborativa, sviluppo di mobilità sostenibile date le politiche nazionali sull'incentivazione verso la mobilità elettrica). L'attrattività dei territori per i turisti (accessibilità al paesaggio, ICT, servizi di accoglienza, integrazione della mobilità dolce con l'armatura territoriale e culturale, itinerari culturali – le vie dei Santi, le ferrovie dismesse, le reti di MTB – aggancio alle ciclovie nazionali).

È evidente che in questa dimensione problematica il tema dell'accessibilità urbana non appare più solo riconducibile agli ostacoli fisici che limitano i movimenti delle persone con disabilità – purtroppo spesso anche in molti interventi della pianificazione urbanistica al centro sono poste le barriere architettoniche – l'accessibilità per tutti assume il ruolo di prospettiva irrinunciabile ma anche un impegno da recuperare e da porre tra le priorità del piano colmando quel divario che purtroppo alcuni urbanisti "strumentali" hanno contribuito a determinare considerando la materia da trattare con strumenti di settore quali i Peba.

In altri termini, per maggiore chiarezza, si può affermare che in una città accessibile gli abitanti trovano facilmente un'abitazione, tutta la sua popolazione usufruisce agevolmente dei servizi necessari alla persona e alle relazioni, il lavoro non manca, lo spostamento è rapido e confortevole con i mezzi pubblici e privati, gli operatori del commercio, artigianato e altri settori riescono a svolgere la loro attività senza sofferenze e ostacoli corrispondendo tributi adeguati e sostenendo costi sostenibili dell'affitto, il paesaggio è attrattivo e nella sua identità si riconoscono le collettività, le persone sorridono, sono felici e si salutano anche se non si conoscono. Per farla breve, le barriere architettoniche, percettivo-sensoriali, culturali, sociali, relazionali ed economiche nella città accessibile non esistono.

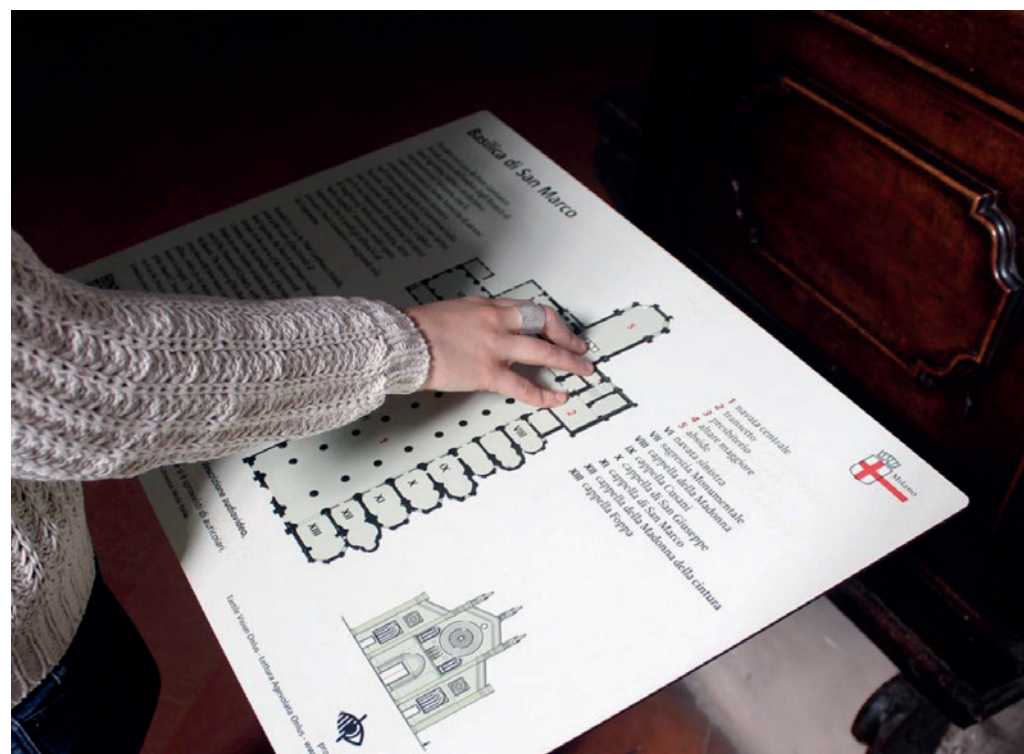
La visione può apparire troppo ambiziosa e raggiungibile solo nel sogno piuttosto che nella realtà? Forse. Ma senza i sogni non si cambia. Il programma Inu è dentro questa vi-



Milano\_Accessibilità\_Strategia globale

sione e ha scelto un'articolazione in diverse iniziative nazionali e regionali che nel biennio "viaggiano" per l'Italia, dopo il XXIX Congresso di Cagliari, la presentazione a Montecitorio e il Festival di Foligno, con il primo seminario di approfondimento su Leggi, strumenti e progetti, i prossimi appuntamenti saranno una seconda iniziativa di con-

fronto nel mese di febbraio su tematiche che i promotori stanno definendo e tra il 25 e il 27 maggio a Roma alla Biennale dello Spazio Pubblico in cui verranno presentati i riscontri forniti dalla raccolta delle esperienze inerenti politiche, strategie, interventi, progetti e ricerche che sarà lanciata a fine ottobre 2016 all'interno delle pubbliche amministra-



Milano\_Accessibilità\_Sensoriale



Toscana Accessibile\_HP

zioni, dell'associazionismo, degli operatori, delle professioni e degli enti universitari. Il dibattito che si è sviluppato all'interno delle iniziative di settembre, intanto, ha consentito di tracciare alcune direzioni da intraprendere<sup>6</sup>.

La frammentarietà delle norme inerenti l'accessibilità, il loro riferimento troppo spesso solo alle barriere fisiche, seppure inadeguato ai nostri tempi, dimenticando le altre forme di disabilità percettivo-sensoriale, la mancanza di attuazione di molte disposizioni statali da parte delle regioni, la scandalosa inadempienza delle prescrizioni contenute nella dichiarazione ONU e la necessità dei raccordi con direttive internazionali e dell'Ue, per molti, tra i quali i componenti dell'Osservatorio Nazionale sulle Disabilità (OND), richiedono una revisione profonda del quadro normativo generale e l'apertura di nuovi ambiti d'integrazione con le discipline attive nell'impianto urbano. È necessario definire come sviluppare queste azioni,

cosa fare nell'attesa e quali priorità indicare nei confronti dei livelli amministrativi, delle politiche e delle strategie. Tutto ciò potrebbe essere definito da un provvedimento quadro d'indirizzo per le istituzioni territoriali.

Tra i molteplici soggetti coinvolti nel dibattito sull'accessibilità, appartenenti agli organismi pubblici, alle differenti amministrazioni, alla società civile, alle professioni tecniche, alle imprese, alle associazioni sociali, si riscontra un rinato interesse per i Peba ma anche la ricerca di nuove forme degli strumenti in grado di cogliere più tempestivamente l'articolazione delle richieste inerenti il funzionamento urbano per tutti che si traduce in piani per l'accessibilità, programmi per l'ausilio e il sostegno, programmi di rivitalizzazione e inclusione anche appartenenti alla "galassia" comunitaria che occupandosi della rigenerazione urbana possono accogliere tra gli assi principali anche l'accessibilità per tutti. Al proposito non è necessario dotarsi di nuovi strumenti ma occorre utilizzare quelli

disponibili con approcci aggiornati e più efficienti superando la pratica settoriale e adottando modalità in grado d'integrare i Peba, che si possono fare anche per parti di territorio al fine di renderli più "gestibili", negli strumenti urbanistici generali e attuativi.

Lo scenario italiano composto dalle azioni che si propongono di migliorare l'accessibilità è in continuo cambiamento per la varietà di ambiti, soggetti, temi, modalità, obiettivi, tecnologie. Si tratta di una ricchezza che seppure a macchia di leopardo riguarda tutto il Paese. Certo c'è ancora molto da fare per colmare il divario di qualità socioculturale che abbiamo nel confronto con gli altri sistemi specialmente nordeuropei in cui i diritti alla fruizione inclusiva raramente vengono disattesi verso le persone con le diverse forme di disabilità, mentre gli approcci dell'Universal design, del Design for all e dell'Human centered design evolvono continuamente attraverso esperienze innovative su tutti i settori. Una fotografia delle buone pratiche,

osservate da molti quali per esempio l'OND, gli istituti di ricerca, ecc. ma anche la registrazione degli insuccessi, che potrebbe essere ancora più utile per non ripetere gli errori, sono azioni necessarie per potere definire quali indicatori dovrebbero essere adottati per monitorare i risultati ottenuti in materia di accessibilità per tutti.

Nel merito della dimensione tematica Reti di accessibilità<sup>7</sup> assume un ruolo importante l'integrazione tra settore sanità e territorio al fine di mantenere in relazione l'approccio alla persona e l'inclusività attraverso la connessione degli strumenti urbanistici con progetti e interventi delle opere pubbliche includendo l'accessibilità tra gli indicatori elementi degli istituti della VIA e della VAS e sviluppando tavoli regionali interdirezionali con l'obiettivo di costruire e condividere grandi politiche fondate sull'accessibilità.

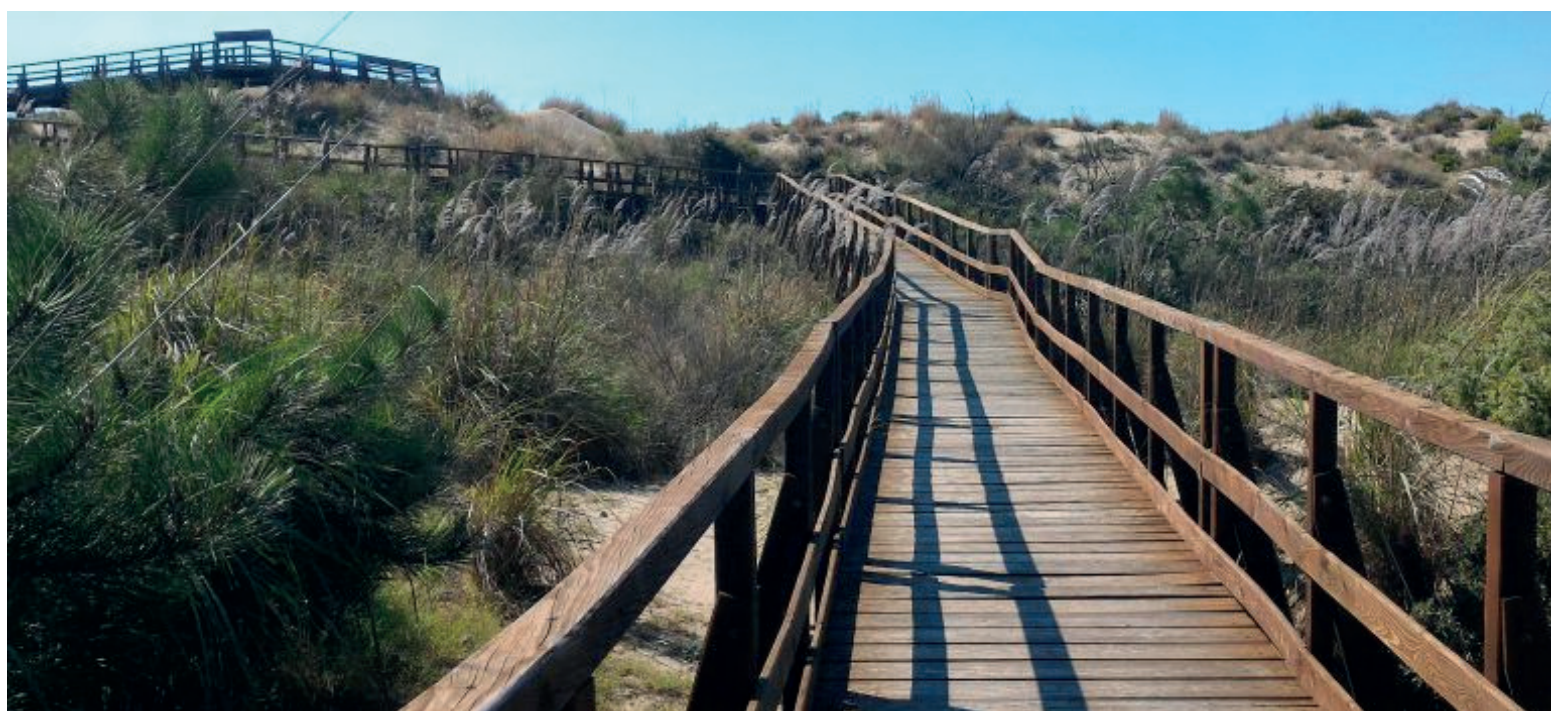
Gli esiti della Conferenza Nazionale hanno indicato nell'Osservatorio nazionale l'organismo che deve monitorare l'applicazione delle normative, al fine di rendere quanto più omogenee possibili, tra regioni e regioni, le politiche per l'accessibilità e la mobilità, condividendo con ISTAT la definizione di un set di indicatori e collaborando con ANCI per la definizione di un percorso sui Comuni senza tralasciare il coinvolgimento delle persone con disabilità adottando, per esempio, il collaudo civico.

Nelle conclusioni della stessa Conferenza è stato richiamato il ruolo dei Peba quale strumento a livello locale per programmare il progetto integrato dell'accessibilità, governare gli interventi per migliorare il funzionamento urbano, indirizzare gli strumenti urbanistici attuativi ribadendo, inoltre, che i Peba devono entrare nelle Norme di attuazione dei Piani urbanistici generali. Un ulteriore aspetto rilevante è emerso nella sintesi del Gruppo di lavoro dell'OND. È fondamentale estendere il concetto di accesso ai beni storico-artistici a quello di accesso al «Patrimonio Culturale» (ai luoghi, ai beni, ai contenuti e alle informazioni): conservare e valorizzare in termini di maggior fruibilità il Patrimonio culturale perché divenga un'esperienza per tutti, uno strumento di crescita culturale dell'uomo e occasione di conservazione dei beni stessi.

1. I materiali prodotti a partire dal XXIX Congresso Inu sono consultabili utilizzando il link: <http://www.inu.it/citta-accessibili-a-tutti/> Il programma è biennale. Città accessibili a tutti di configura quale spazio collaborativo su indirizzi, esperienze e prospettive di miglioramento del funzionamento urbano. Il disegno, che si caratterizza per un approccio esteso alle funzioni che determinano la vitalità dei luoghi ritenendola inscindibile dall'accessibilità, è stato presentato alla Camera dei Deputati il 19.07.2016, grazie al supporto della vicepresidente On.le Marina Sereni, e ha ottenuto l'adesione del

Master Progettare per tutti dell'Università La Sapienza di Roma, diretto da Fabrizio Vescovo, del Festival per le città accessibili di Foligno, presieduto da Giorgio Raffaelli, del Marchio di qualità Design for All Italia, fondato da Luigi Bandini Buti, del Consiglio Nazionale Architetti P.P.C., rappresentato da Luisa Mutti.

2. Al Tavolo Reti di accessibilità diretto da Anna Rotellini ha partecipato anche Silvia Viviani, Presidente Inu.
3. Al Gruppo di lavoro Accessibilità, informazione, mobilità e servizi nella prospettiva dell'Universal Design, coordinato da Isabella Menichini rappresentante di ANCI, ha presentato un proprio contributo il programma Inu Città accessibili a tutti.
4. L'Associazione Festival per le città accessibili, presieduta da Giorgio Raffaelli, dopo avere lanciato a Foligno nel 2013 l'iniziativa Adotta una barriera e rendila accessibile a tutti, nel 2014 ha organizzato la prima edizione della manifestazione che ha posto al centro di incontri e altri eventi anche divulgativi rivolti alle scuole e al settore socio-sanitario una visione ampia ed estesa di accessibilità. <http://www.cittaaccessibili.it>.
5. Elisabetta Schiavone, architetto del CERPA, Emergenza e fragilità, conoscere, progettare e rispondere. FCA 2016 Foligno.
6. Il seminario Leggi, strumenti e progetti. Rilettura del quadro legislativo, revisione degli strumenti e progetti per le città accessibili a tutti che si è svolto il 23 settembre 2016 pomeriggio al Festival per le città accessibili di Foligno ha definito alcuni interessanti indirizzi che in questa sede sono sintetizzati.
7. Materiali preparatori. II° Conferenza regionale sulla Disabilità 2016, Regione Toscana, Proposte emerse pagg. 29-30-31.



Toscana\_Aree naturali\_Percorso accessibile a tutti



a cura di Enrica Papa

## Una finestra su: Tirana

Dorina Pojani  
Tirana in cerca di identità:  
il territorio suburbano di 'Durana'

*L'Albania è nel mezzo di una profonda crisi identitaria. La tesi viene esposta attraverso una lettura dell'ambiente costruito in una particolare area tra Tirana e Durazzo, caratterizzata da una mistura di stili architettonici, presi in prestito da luoghi e tempi diversi. Le immagini che accompagnano questo articolo forniscono testimonianza visiva di questo cammino identitario del popolo albanese.*

*Tutti gli edifici mostrati nelle foto sono stati costruiti dopo il 1990. Tutte le foto sono dell'autrice*

Nel 1990, dopo la caduta del muro di Berlino, l'Albania ha intrapreso un viaggio difficile, affrontando il duro passaggio dal regime comunista e tradizionale, con una solida base nella cultura ottomana, ad un'economia di mercato capitalista ed una cultura "occidentalizzata". Mentre la crisi economica vissuta nei primi anni della transizione si è ridotta (il paese è ora candidato all'adesione all'UE), l'Albania si trova ancora oggi ad affrontare una crisi identitaria. Esempi di tale difficoltà si rispecchiano in campi differenti. Un esempio evidente di ciò che sta avvenendo è l'ambiente costruito, caratterizzato da una cornucopia di stili architettonici differenti.

La prova più evidente di questo mix stilistico è ciò che è avvenuto ed ancora accade nel tratto di strada di circa 35 km, costruito nel 2001, che collega Tirana (la capitale) a Durazzo (una città portuale). La striscia di territorio che si è sviluppata lungo entrambi i lati di questo collegamento autostradale è un enclave economica dell'Albania, dove sono localizzate il 35% delle imprese nazionali e il 60% degli investimenti stranieri. Uno dei dibattiti in corso riguarda una eventuale fusione amministrativa di Tirana e Durazzo verso la costruzione una nuova unica area metropolitana - da qui il neologismo 'Durana'. Nel territorio che congiunge le due città, gli usi del suolo

includono centri commerciali, abitazioni unifamiliari e plurifamiliari, magazzini, impianti industriali, edifici per uffici e piccole aziende agricole. Le forme architettoniche di questi edifici includono piramidi egiziane (di vetro), castelli medievali balcanici, pagode cinesi, repliche barocche e architettura decostruttivista.

Lo stile architettonico in quest'area ha alcune caratteristiche particolari legate alla rapida trasformazione economica e sociale della regione avvenuta negli ultimi 25 anni: Tirana si è infatti trasformata, passando da un sistema economico comunista, ad un sistema economico capitalista, decisamente più ricco anche se al di sotto del livello medio dell'Europa occidentale. Le politiche sociali isolazioniste imposte dal vecchio regime sono state eliminate. Per quanto riguarda le normative ed i regolamenti edilizi che guidano e controllano la progettazione, questi sono stati ridotti al minimo, diventando lassisti e frammentati soprattutto all'esterno dei confini amministrativi di Tirana. Nonostante l'importanza di Durana nel suo complesso, fino a poco tempo fa il potere politico è stato devoluto a varie autorità locali, senza alcun coordinamento regionale.

In termini di pianificazione territoriale, queste circostanze hanno portato ad una grande espansione urbana di tipo disperso.

Una parte considerevole della popolazione attuale della capitale vive in insediamenti peri-urbani localizzati nell'area di Durana, utilizza strutture commerciali o servizi localizzati in aree periferiche, che la città centrale non può replicare, ed è impiegato nelle imprese di periferia, caratterizzate da scarsa accessibilità ai trasporti pubblici. Gli insediamenti peri-urbani sono serviti solo da un paio di linee di autobus pubblici ed da alcuni servizi di trasporto pubblici 'informali' (efficienti ma fatiscenti). Diverse imprese suburbane forniscono servizi ai propri clienti e dipendenti con navette private; tuttavia questi servizi sono costosi ed inefficienti. La maggior parte dei clienti e molti dipendenti raggiungono quindi questi luoghi in auto, contribuendo ad alti livelli di congestione.

In teoria, politiche e/o normative potrebbero essere messe in atto al fine di limitare un ulteriore consumo di suolo al fuori di un certo perimetro urbano, definendo così una linea di confine tra città ed una cintura verde, invece di favorire l'espansione del *continuum* urbano di Durana. Molti urbanisti, tuttavia, ritengono che tali politiche possano essere molto difficili da implementare nella pratica, politicamente inaccettabili nel contesto di Tirana, e dannose per la fragile economia della città. Gli sviluppi suburbani in corso sono troppo imponenti per essere bloccati. In queste circostanze, una politica praticabile potrebbe essere quella di reindirizzare la domanda di spazi residenziali e commerciali suburbani nelle aree già altamente sviluppate di Durana, come ad esempio lungo l'autostrada. Gli sforzi per integrare lo sviluppo suburbano nel tessuto urbano esistente dovrebbero essere integrati con politiche per rafforzare ulteriormente la città centrale, fornendo un ambiente urbano gradevole per i suoi residenti.

In termini di progettazione architettonica, questo quadro ha portato ad una 'crisi' stilistica. Le scelte progettuali lungo l'autostrada sono una combinazione di pressioni da parte degli sviluppatori urbani e dubbi gusti dei progettisti albanesi. Questi in qualche modo riflettono anche la crisi identitaria nel mondo dell'architettura contemporanea. Tuttavia, questo approccio, e le ambizioni dei designer sono influenzati dalla particolare cultura locale di Tirana.



La piramide di vetro: un cenno al costruttivismo futuristico russo ed al museo del dittatore nel centro della città. Forse ispirato alla piramide del Louvre (a sua volta descritto come un prodotto del 'complesso faraonico' di Mitterrand).



Una delle tante repliche neo-barocche e neoclassiche. L'applicazione di tali stili europei suggeriscono un desiderio di inventare un passato "occidentale"





Piastrelle decorative in arabesque , un omaggio al patrimonio orientale dell'Albania

Il concetto di identità è la chiave per interpretare le attuali espressioni architettoniche illustrate nelle immagini che accompagnano questo articolo. Il rapporto reciproco tra ambiente costruito e identità viene concettualizzato attraverso il lavoro dello psicologo Amos Rapoport. Quest'ultimo è stato tra i primi ad affrontare questo argomento in termini di interrelazione tra il sé e la società. Sulla base di ricerche empiriche *cross-culturali*, Rapoport ha gettato le basi teoriche per collegare le forme di costruzione e tipi di modelli di vita, credenze e desideri.

Definendo l'identità (dell'individuo, di un gruppo, di una nazione, dell'essere umano) come "la condizione di essere una cosa e non un'altra", Rapoport sostiene che il processo di creazione dell'identità comprende due fasi: (1) il carattere distintivo del gruppo, il che implica una serie di contrasti con gli altri, per esempio tra il "nostro" ed il "loro" dominio cognitivo; e (2) la creazione di alcune confini che separano questi due domini e la localizzazione delle persone in spazi sociali e/o fisici. Il confine può essere spaziale/territoriale, ma può



Una capanna di legno costruita sul tetto di un edificio funzionalista. L'edificio è anche arricchito da un contorno 'boschivo'.

anche essere religioso, etnico, culturale, comportamentale, o legato all'aspetto esteriore o alla vita in generale. Interpretato come confine concreto e simbolico, l'ambiente costruito, in generale, e il modello insediativo e la casa, in particolare, non solo incarnano significati personali, ma esprimono l'ideologia prevalente degli ordini sociali. Gli ambienti costruiti stabiliscono il contesto e definiscono una situazione, suscitano emozioni, e guidano gli utenti ad agire di conseguenza. In que-

sto senso, gli ambienti costruiti possono essere visti come mezzi di insegnamento e dispositivi mnemonici. Come tali, essi svolgono un ruolo importante nel processo di inculturazione e abitudine del comportamento.

Gli ambienti costruiti comunicano identità e significati attraverso (1) segnali non verbali, compresi i colori, le dimensioni, le forme, l'ubicazione, le altezze ed i materiali; (2) particolari elementi costruttivi, come le facciate, le piante, gli arredi; e (3) altri

mezzi visibili, udibili, o tangibili, compresi i riti, la lingua, le apparenze fisiche. Spesso i sistemi territoriali ed ambientali sono relativi ad una specifica cultura e vengono utilizzati per comunicare identità chiare e inequivocabili. Le identità possono comprendere, ad esempio, una organizzazione familiare (cioè, nucleare o tribale), i ruoli di genere (cioè la separazione dei sessi,), lo status e il prestigio (ad esempio una gerarchia sociale), e atteggiamenti contro la tecnologia e l'innovazione (ad esempio, la mo-



Un esempio austero di art deco.

*Turboarchitecture* balcanica, dai colori vivaci e una mistura di forme. Una moda internazionale tutt'ora in corso, che si manifesta attraverso la mescolanza.



Una ironica facciata postmoderna, rassomigliante ad un sorridente volto umano.

Un esempio di design decostruttivista - uno stile in piena opposizione concettuale alla razionalità ordinata del modernismo e del postmodernismo.

dernità e il conservatorismo). Una forma particolare (ad esempio un denso tessuto urbano) può portare molteplici significati (ad esempio, le esigenze di difesa, istinti gregari, la mancanza di denaro, la mancanza di terreni coltivabili).

Cambiamenti critici (ad esempio, un rapido mutamento culturale o la globalizzazione) possono portare alla distruzione dei nuclei originari e di conseguenza alla perdita della propria identità. Queste condizioni possono provocare una risposta difensiva.

I gruppi originari difendono quindi alcuni elementi chiave per mantenere viva la propria l'unicità. Questi possono includere sfilate, feste o riti, comportamenti tipici o attività, fino a comprendere gli elementi fisici specifici dell'ambiente costruito.

Nel tentativo di preservare quegli elementi che sono alla base della propria identità e cultura (per esempio, la spiritualità o la superstizione), le società potrebbero fare delle scelte che appaiono "irrazionali" in termini di topografia, clima, o struttura.

A Durana, la spinta di prendere in prestito stili di progettazione da una vasta raccolta di fonti esterne e di impiantarli in Albania, riflette la lotta degli albanesi di riformulare la propria identità nazionale - la nazione intesa come spazio metaforico in cui le persone individuano le loro storie personali e, quindi, la loro identità. Inoltre, l'importazione di stili progettuali è un sottoprodotto di un fascino xenocentrico per i paesi occidentali ed i loro stili di vita da consumatori, negato agli albanesi per



Un omaggio al brutalismo. Invece di cemento grezzo, la facciata è in stucco, che copre una muratura non portante.



Un altro esempio di design post-moderno, con una facciata letterale, piuttosto che ironica: una fila di libri su un edificio scolastico.



Una goffa replica di un grand hotel dell'era comunista e importante landmark nel centro di Tirana. Un esempio di "forma pura" modernista.



Una replica dell'espressionismo pre-modernista o un tentativo di contemporanea *blobitecture*.

## Leggere Tirana

- Elsie, Robert. 2010. *Historical Dictionary of Albania*. London: The Scarecrow Press.
- Pojani, Dorina, and Elona Pojani. 2011. "Urban sprawl and weak regional transport in 'Durana.'" Paper presented at conference: Stable Local Development: Challenges and Opportunities, Peja, Kosovo, 3-4 June.
- Pojani, Dorina. 2009. "Urbanization of Post-Socialist Albania: Economic, Social, and Environmental Challenges." *Debatte: Journal of Contemporary Central and Eastern Europe* 17(1):89-101.
- Pojani, Dorina. 2010. "Tirana. City Profile." *Cities* 27 (6): 483-495.
- Rapoport, Amos. 1981. "Identity and Environment: A Cross-Cultural Perspective." In *Housing and Identity: Cross-Cultural Perspectives*, J. Duncan (Ed.), 6-35. London: Croom Helm.
- Rapoport, Amos. 1982. *The Meaning of the Built Environment: A Nonverbal Communication Approach*. Beverly Hills, Ca: Sage Publications.
- Weiss, SrdjanJovanović. 2010. "Turbo Architecture." In *Atlas of Transformation*, Z. Baladrán and V. Havránek (eds.) Prague: JRP/Ringier

molto tempo durante il comunismo.

Tradizionalmente, gli albanesi conducevano una vita chiusa; la società era organizzata in rigide famiglie patriarcali dove il comportamento individuale è stato nel tempo rigorosamente codificato e controllato.

La famiglia ha fornito la coesione sociale necessaria per tenere insieme una società afflitta da guerre e colonizzazioni. Gli stili architettonici sono stati guidati dai principi dell'architettura ottomana - l'Impero Ottomano si era esteso in Albania tra il XV e XX secolo. Nel XX secolo, anche il regime comunista, in tutta la sua brutalità, ha rappresentato un ideale unificante, un sogno collettivo in cui la gente potesse identificarsi. L'estetica sovietica dominava.

Ora, la scomparsa di piccole comunità tradizionali, la commercializzazione delle relazioni sociali, e le diverse opportunità di guadagno hanno avuto la meglio sui valori del passato. Avendo in molti casi rifiutato,

e non riconoscendosi più nel proprio passato ottomano o comunista, gli albanesi sono in procinto di realizzare un nuovo progetto di identità. Una parte importante della popolazione ha sviluppato nuove, non ancora cristallizzate, aspirazioni occidentali. Altri, invece, soffrono dei processi di modernizzazione e globalizzazione, che si associano all'imposizione di costumi occidentali, e preferirebbero un ritorno ad un lontano "periodo d'oro." L'evoluzione delle identità albanesi come luoghi di contestazione, negoziazione, e manipolazione, ha portato ad un senso di frustrazione e di perdita. Ingegneri ed architetti cercano di colmare tale divario con progetti importati da altri paesi o da altri tempi.



Una imitazione di una pagoda cinese: un'applicazione formale dato che il buddismo non ha alcun seguito in Albania e la comunità cinese è minuscola.

## Rassegna urbanistica

*L'indice della rubrica Rassegna urbanistica ci propone un panorama di politiche, piani e segnalazioni che meritano attenzione e approfondimento:*

- *edifici storici e territorio rurale, i risultati di una azione che a Cesena dura da trenta'anni;*
- *progetti europei come occasione per produrre una gestione sostenibile dei rifiuti;*
- *il punto sui processi di riconversione del patrimonio pubblico;*
- *ancora una segnalazione di "disattenzione" verso il patrimonio architettonico recente che ne decreta la scomparsa.*

### Otello Brighi, Mattia Brighi Trent'anni di tutela degli edifici storico testimoniali in territorio rurale a Cesena

Il primo censimento degli edifici storico testimoniali in territorio rurale a Cesena risale ai primi anni '80 e fu promosso dal Comune in consonanza con la Legge urbanistica regionale 47/1978 per la Variante generale al Prg.

Il dibattito nazionale che aveva portato al centro dell'urbanistica il tema dei centri storici, del recupero e della tutela del patrimonio edilizio storico italiano, aveva stimolato a Cesena una più ampia riflessione che coinvolgeva anche il patrimonio rurale, in parte abbandonato per l'esodo degli anni 60 e 70, in parte ancora utilizzato ma ormai inadeguato alle esigenze degli agricoltori.

Si era infatti interrotto il rapporto simbiotico tra tipologia della dimora rurale e attività produttiva agricola protrattosi per secoli. Erano radicalmente cambiate sia le culture agricole praticate che le esigenze abitative che portavano, per queste ultime, a superare il *gap* tra condizioni abitative rurali e urbane. I discreti redditi ricavati dall'attività agricola portavano gli agricoltori, nella stragrande maggioranza coltivatori diretti, ad investire i risparmi nella nuova casa che avesse finalmente "le comodità" delle civili abitazioni e, allo stesso tempo, proprio per le carenze patite nelle vecchie dimore, ad abbandonarle o ad utilizzarle come servizi agricoli. Ha radici in quegli anni il fenomeno della dispersione insediativa con l'edificazione di quelle nuove case che, molti anni dopo, sarebbero state definite *boom house*.

Prima che andasse perduto un patrimonio culturale stratificatosi sul territorio nel corso di diversi secoli, per lo meno dal 1600 alla

metà del '900, era necessario ritrovare le ragioni storico-culturali per la sua tutela ed il riuso. A livello locale le basi furono poste nel convegno promosso dal Comune nel 1975 "Casa e sviluppo agricolo" che costituì un proficuo momento di riflessione sul passato e sul presente.

Fu così che fu prodotto il primo censimento delle case rurali improntato sostanzialmente sulla base della classificazione proposta dal Gambi nel 1950 sul suo prezioso volume sulla Casa rurale nella Romagna.

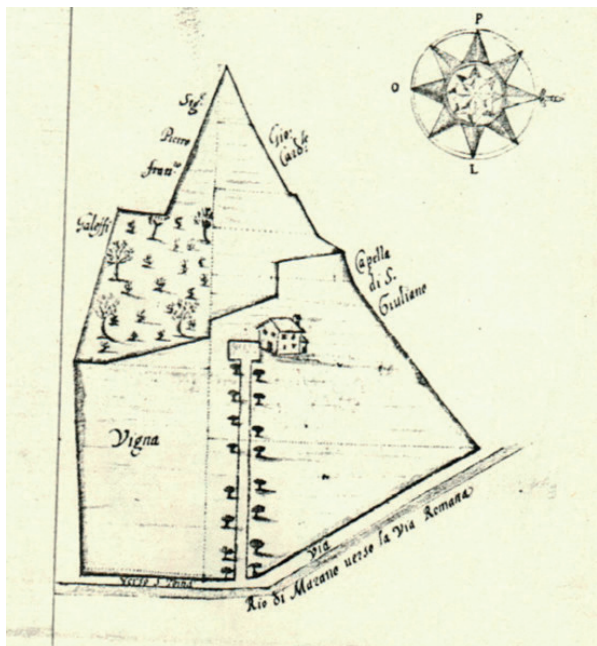
Quella ricognizione portò nel Prg '85 alla tutela di circa 600 edifici sparsi su un territorio comunale di 250 kmq che comprende la pianura centuriata, le valli del Savio e del Borello, la bassa e media collina dell'Appennino cesenate, sia quella intensamente coltivata sia quella della collina calanchiva, collina che nei punti più alti raggiunge i 400 metri di quota.

La varietà dei tipi riscontrata nel censimento era notevole passando da quelli tipici della pianura: casa cesenate riminese, casa forlivese, case a portico interno; a quelle tipiche della collina: di pendio italico ecc.

Alcuni di questi tipi erano a "sviluppo aperto" altri "bloccati".

La disciplina urbanistica che ne scaturì era da una parte volta alla loro conservazione e recupero, dall'altra dava anche la possibilità di ampliamento per le tipologie "a sviluppo aperto"

Quanto agli usi, al fine di favorire il recupero degli edifici vincolati, oltre a quello residenziale, era consentito l'utilizzo a pubblico esercizio, attrezzature culturali, sedi istituzionali.

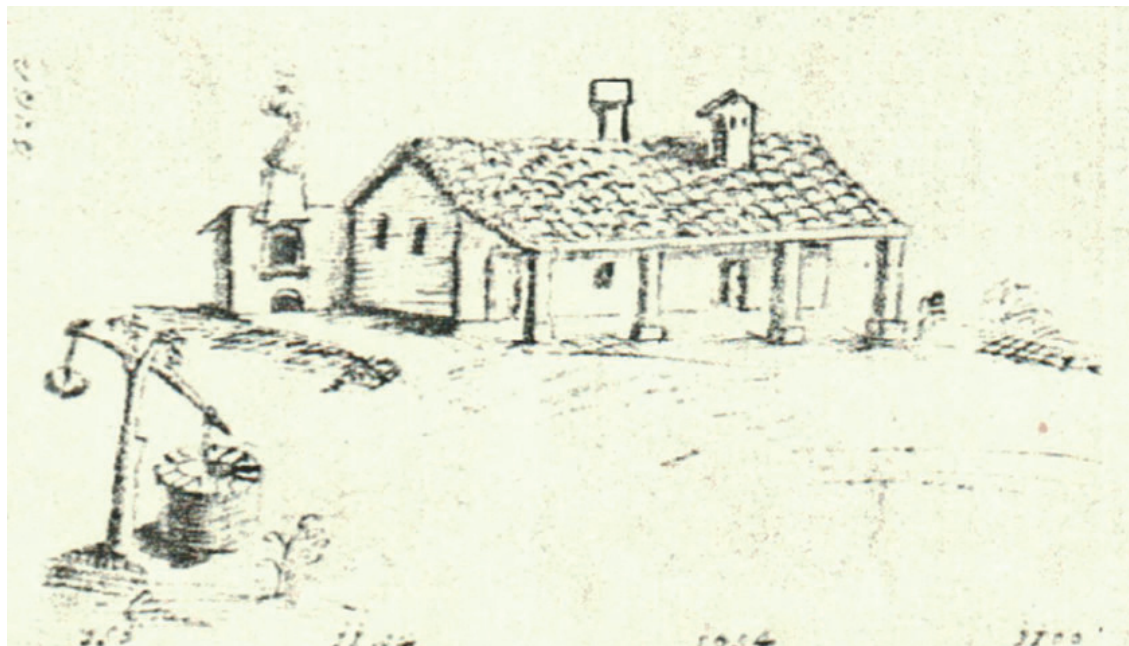


Cabreo Mensa Episcopale, 1684

La classificazione tipologica, le categorie di intervento e disciplina degli usi sono stati mantenuti fino ad oggi nei due Prg che si sono susseguiti e ciò permette di valutare in modo appropriato i risultati ottenuti a trent'anni di distanza.

Il censimento degli anni '80 è stato implementato 20 anni dopo, in occasione del Prg 2000, per il quale fu effettuato un approfondimento sulla collina di valore ambientale che lambisce la città dalla parte sud del territorio fino al colle dell'Abbazia benedettina di Santa Maria del Monte. Il risultato fu l'inserimento fra quelli tutelati di circa un centinaio di edifici.

Nel 2000 è stata approvata la nuova Legge Urbanistica Regionale, la 20/2000, che ispirandosi ai principi della proposta dell'Inu istituì tre strumenti, Piano Strutturale Comunale, Piano Operativo Comunale, Regolamento Urbanistico Edilizio, al posto del Prg. La nuova legge, tutt'ora in vigore, riserva molto spazio alla definizione del Quadro Conoscitivo, propedeutico a tutta la nuova pianificazione, da condividere fra gli Enti pubblici che intervengono a vario titolo nella pianificazione urbanistica comunale. La tutela degli edifici di valore storico culturale in territorio rurale è stata confermata dalla nuova LUR del 2000 e la redazione del Quadro Conoscitivo è stata l'occasione per fare ex novo il censimento che ha impegnato il servizio urbanistica per circa due anni, dal 2013 al 2015, verificando oltre 1500 edifici di cui solo la metà è costituita da quelli già vincolati dal Prg vigente.



Cabreo hospitale San Tobia, 1689

Per avere un'idea più precisa riguardo all'entità del "campione" esaminato si può tenere presente che secondo il censimento ISTAT 2011 le case sparse nel comune di Cesena sono circa 3.600.

Il nuovo censimento ha affinato la metodologia di lavoro migliorando la scheda di censimento, affinando la classificazione tipologica e, utilizzando le strumentazioni informatiche, ha potuto fare uso sia delle cartografie storiche che di quelle attuali per individuare gli edifici da esaminare attraverso la sovrapposizione delle varie carte.

Il lavoro ha inoltre consentito di effettuare un report sullo stato degli edifici già vincolati valutandone sia il processo di degrado che quello di recupero.

Sui 703 edifici vincolati dal Prg vigente, di cui alcuni svincolati dall'adozione del 2000 ad oggi, 255 sono stati recuperati, pari al 36%; gli interventi spaziano dalla manutenzione straordinaria al risanamento conservativo, dal restauro, per gli edifici di pregio architettonico, al recupero con ampliamento tipologico per le tipologie a sviluppo aperto: cesenate-riminese, pendio, scala esterna.

### Documentazione e cenni storici

Un contributo importante per la conoscenza storica della dimora rurale e della sua evoluzione ci viene dai Cabrei, gli antenati dei catasti, a mezzo dei quali, dal 1600 in poi, si illustravano le proprietà terriere delle famiglie nobili, dei conventi, della Curia vescovi-

le; in generale dei possidenti. In queste carte, di bella qualità grafica, sono rappresentati gli edifici, le alberature, le divisioni poderali e le diverse colture. Gli edifici rurali sono di dimensione ridotta, ad un piano e di una o due stanze, si differenziano per presenza o meno di portico formato a volte dal prolungamento della falda del tetto e l'ingresso, nei periodi più lontani, era spesso nel lato timpanato della casa.

In molti cabrei una notevole importanza grafica veniva data ai servizi annessi come forno e pozzo.

Di notevole importanza sono i progetti conservati presso l'Archivio storico comunale, fra i quali si ricordano quelli riferiti alla tenuta di Capo d'Argine, ora nel comune di Cesenatico, riferiti al XVIII e XIX secolo, in cui sono rappresentate piante prospetti e sezioni di edifici oltre a numerosi inventari. Per il periodo più recente, 1900, vari progetti interessanti sono conservati presso l'archivio dell'OIR (Ospedale e Istituzioni Riunite) che, quale azienda mezzadrile fra le più grandi d'Italia, ha creato tipologie abitative per la famiglia (o l'azienda) media, piccola, grande e ha "normalizzato" una serie di edifici preesistenti. Fra questi progetti alcuni sono di ampliamento e ristrutturazione e quindi si possono notare stato vigente e di progetto e dedurre il processo seguito.

Descrizioni della dimora rurale sono anche riportate in periodici di inizio Novecento, si cita ad esempio "Il giornalino dei contadini del 7 luglio 1926 che recita:

"L'agricoltura del circondario di Cesena è imperniata sul podere dell'estensione che va dagli 8 ai 12 ettari, con casa colonica e stalla, porcili, pollai ecc.; con colture promiscue di piante erbacee, viti ed alberi, con notevole diffusione delle colture più redditizie a carattere industriale, come il pomodoro, il tabacco, la canapa oltre al grano ed al prato artificiale di erba medica e trifoglio."

Alcuni anni più tardi, nel 1934, la Federazione Provinciale Fascista degli agricoltori promosse un censimento sullo stato igienico ed edilizio delle case rurali dell'intera provincia di Forlì prendendo in considerazione le seguenti tipologie costruttive: case in muratura, in legno, miste legno-muratura, terrafogliame e grotte. Prendendo in esame solo quelle del cesenate risultò che su un totale di 6.500 case, 2.426 bisognavano di piccole riparazioni e 189 erano inagibili.

Negli anni successivi, a cominciare dal secondo dopoguerra, viste le nuove esigenze abitative e le nuove caratteristiche dell'attività agricola, si ebbe una drastica alterazione del territorio con la realizzazione di nuovi edifici residenziali e l'abbandono delle vecchie case coloniche. Queste ultime vennero declassate interamente a manufatti di servizio e per questo spesso non vennero più manutate ed oggi molte presentano un pessimo stato di conservazione.

Visto questo radicale cambiamento economico e sociologico nel 1975 si svolse un convegno nell'ambito della XXXIV Settimana cesenate dal titolo "Casa e sviluppo agricolo". Gli architetti Pezzi e Cantori, nella loro relazione, sottolinearono il fatto che la nuova casa è spesso «preziosa nelle finiture», un edificio «anonimo e di impianto discutibile, architettonicamente eclettico». Il vecchio edificio colonico invece «formatosi in secoli di esperienze» è lasciato in rovina.

È interessante riportare anche la lettura dell'assessore all'urbanistica di allora, Gabrio Casadei Lucchi, che riconosce la nuova casa come il frutto delle «contraddizioni derivate dalla fase di transizione» di quel periodo ma che ne legge anche un aspetto positivo:

"La nova casa si allontana dall'aia, per avvicinarsi il più possibile alla strada, cioè per conquistare un rapporto con il mondo esterno all'azienda. Se questo fatto comporta un uso meno razionale del terreno, va tuttavia

riconosciuta come positiva la esigenza di socializzazione, di rottura dell'isolamento, che è alla base di questa scelta".

Il censimento degli edifici in zona agricola svolto, per il Quadro Conoscitivo, nel biennio 2013-2015, si è basato per lo più sul catasto Gregoriano Pontificio del XIX Secolo (depositato presso l'Archivio di Stato di Forlì e fornito in copia digitale dalla Provincia). Questo catasto è composto da fogli di inquadramento, singoli fogli e sviluppi a scala maggiore. La suddivisione del territorio è per Parrocchie, limiti amministrativi e religiosi del tempo.

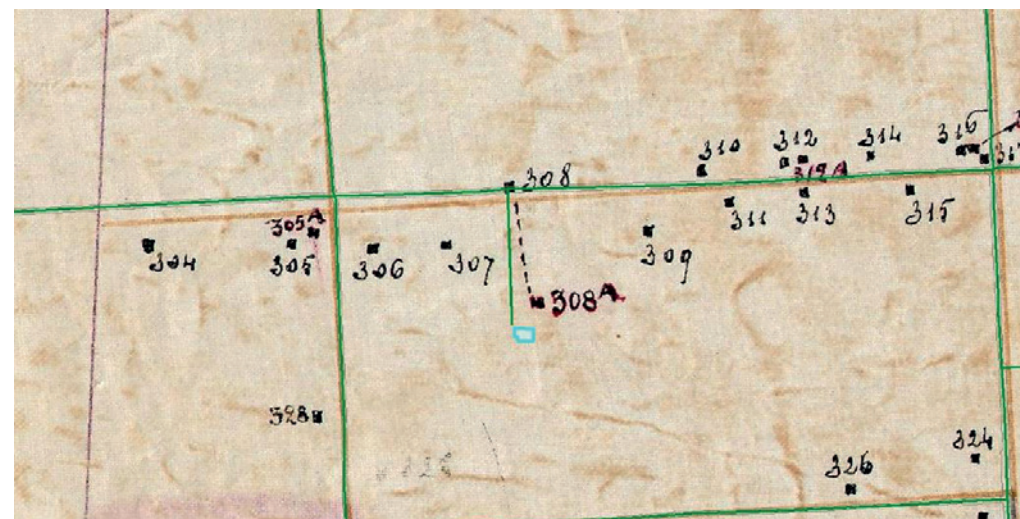
Le lacune del catasto Pontificio sono state colmate dalle Mappe Idrografiche fornite dal Consorzio di Bonifica della Romagna, realizzate sulla base del Pontificio stesso ma più recente di alcuni anni (metà Ottocento) ove sono rappresentati in aggiunta gli scoli ed il corso delle acque.

Utili sono state anche alcune carte presenti nel nostro archivio di settore nominate semplicemente "Pianta topografica del Comune di Cesena" e denominate da noi "Carta dei numeri civici", in quanto raffigurano, in modo molto più semplice rispetto ai catasti, le chiese con una croce cerchiata e gli edifici con un quadratino nero con l'indicazione del civico. Da specificare che a quel tempo la numerazione civica non seguiva una logica metrica come oggi, ma concentrica: alla chiesa era dato sempre il numero 1 e la numerazione progrediva allargandosi a spirale. Questa cartografia è stata da noi datata agli inizi del Novecento.

Altre carte sono state poi utilizzate per specifici casi di studio come per i manufatti di accumulo delle acque realizzati nell'Ottocento lungo il tracciato dell'acquedotto rinascimentale.



Esempi di sovrapposizione fra edifici a SIT e Mappa idrografica



Esempi di sovrapposizione fra edifici a SIT e Cartografia del censimento edifici inizi '900

## Censimento: metodologia e scheda

L'acquisizione informatica delle cartografie storiche ha consentito di basare il censimento sulla verifica degli edifici presenti a quelle date e ancora presenti sul territorio.

Il primo passo è stata la georeferenziazione di queste carte sulla cartografia di base del Comune di Cesena in formato *shapefile* e da questo procedimento è risultata una precisione elevata dei catasti nella zona di pianura, e buona nel territorio collinare. Sul buon risultato hanno influito le modifiche morfologiche, ad esempio quasi nulle per quanto riguarda la pianura centuriata ed importanti per la collina.

Di precisione molto inferiore sono invece le carte dei civici del '900 e questo è comprensibile vista anche la loro diversa natura. Utili al nostro intento lo sono state però confrontandole, nel corso del sopralluogo, per la possibilità di riscontro con i vecchi numeri civici ancora presenti in alcune case.

In aggiunta a questi dati ci siamo serviti di uno

shape fornitoci dalla Provincia presente nella Tavola I del Ptcp "Tipologia delle strutture e tipizzazione delle unità insediative" basato su più catasti, ovvero: Catasto pontificio (1835), Catasto geometrico particellare toscano (1825 - 1834), Catasto geometrico particellare del Regno d'Italia (1860 - 1870).

Una prima individuazione degli edifici superstiti è stata eseguita avvalendosi del confronto coi moderni supporti informatici quali Google Maps e Bing Maps. Non è raro che un edificio presente nel 1800 coincida con il sedime attuale ma nel frattempo sia stato demolito e ricostruito oppure sia stato completamente modificato.

Da sottolineare che sono stati esclusi dal censimento gli edifici ricadenti nel Centro Storico, nei Centri Storici Minori e nel Territorio Urbanizzato in quanto destinatari o già oggetto di altre tutele.

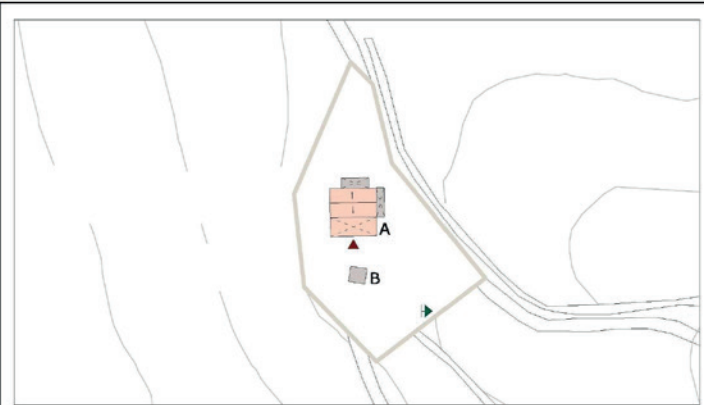
Dopo queste prime cernite, fra gli edifici già censiti dai precedenti Prg e quelli nuovi, sono

stati individuati 1.505 manufatti da verificare in loco con appositi sopralluoghi. Nel censimento è stato deciso di verificare tutti gli edifici vincolati nel Prg 2000 per accertarne lo stato di conservazione e fare un punto sul recupero. Una volta determinati gli edifici si è redatta la scheda di censimento che contiene il riferimento di alcuni dati: quartiere, indirizzo e N° identificativo; e alcune mappe: cartografia di base (scala 1:25.000), cartografia storica (in scala non specifica) e Prg 2000 (scala 1:5.000). Dell'edificio è indicata anche la destinazione e la categoria d'intervento del vigente Prg.

La scheda riporta, inoltre, la documentazione fotografica attuale che, nel caso di edificio precedentemente inserito, diventa comparativa con la precedente o le precedenti (1980-2000).

Infine viene riportata, sulla base aerofotogrammetrica, la planimetria schematica dell'edificio o degli edifici con la corte, le parti da tutelare e il tipo di tutela, l'individuazione degli sviluppi recenti e delle superfetazioni.

SCHEMA PLANIMETRICO RILEVATO DA SOPRALLUOGO IN LOCO (scala 1:1000):



**LEGENDA**

- pendenza falde
- monte
- ingresso abitazione
- corte
- edificio storico
- servizi più recenti
- parti crollate
- portico
- superfetazioni

**Corpi di Fabbrica :**  
Corpo A\_Abitazione  
Corpo B\_Prosevizio

**Categorie d'intervento :**  
Corpo A\_Restaurato e Risanamento Conservativo

**Classificazione Tipologica :** 2 B - Corpo Doppio - Casa cesenate riminese

Stato di conservazione:	Interventi avvenuti successivamente all'apposizione del vincolo:
Pessimo <input type="checkbox"/>	si <input checked="" type="checkbox"/> <b>Restaurato completo</b>
Cattivo <input type="checkbox"/>	
Mediocre <input type="checkbox"/>	
Buono <input checked="" type="checkbox"/>	no <input type="checkbox"/>

**Corpi di fabbrica separati:** Servizi all'agricoltura  Deposito  Altre attività \_\_\_\_\_

**Destinazione d'uso del fabbricato:** Agricolo  Civile abitazione  Altro \_\_\_\_\_

**Note:** Eliminata la superfetazione sul lato posteriore. Nella stanza al piano terra del portico vi è una tabella sul muro con scritto la data 14/12/48. Civico in colto (S.A. 56): sul lato nord dell'edificio è stata apposta una lapide con uno stemma che proviene da un altro fabbricato

**Tecnici rilevatori:** Mattia Brighi, Valentina Cavalli, Elena Mazzoni **Data :** 16/01/2014



## COMUNE DI CESENA

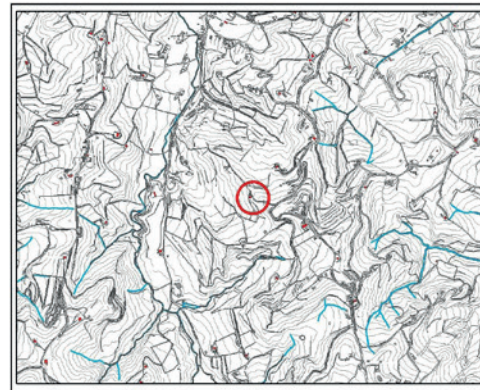
CENSIMENTO DEGLI EDIFICI CHE PRESENTANO CARATTERISTICHE DI BENE CULTURALE O DI INTERESSE STORICO TESTIMONIALE

QUARTIERE: Rubicone 08

VIA: Via Sorrivoli 3976

N° da PRG 2000: 444

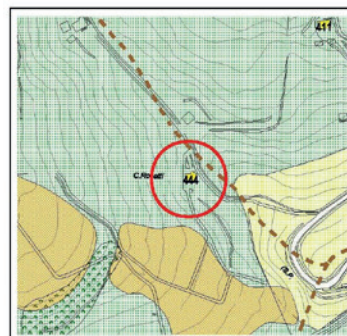
AREOFOTOGRAMMETRIA (scala 1:25000):



DESTINAZIONE P.R.G. 2000:

Ambito della collina di valore ambientale (art. 68 NdA)

LOCALIZZAZIONE P.R.G. 2000 (scala 1:5000):



CARTA STORICA (Catasto Gregoriano Pontificio):





Di ogni manufatto è indicata la classificazione tipologica, lo stato di conservazione (buono, mediocre, cattivo, pessimo), l'uso attuale e altre annotazioni come ad esempio la presenza di vecchi civici in cotto o maiolica, targhe riferite all'anno di costruzione o al passaggio di persone illustri. In caso di edificio precedentemente vincolato sono stati annotati gli interventi di recupero/manutenzione effettuati.

### Tipi e Frequentazione

Il territorio di Cesena si estende per circa 250 kmq dalla pianura alla collina coltivata a quella calanchiva toccando i 400 metri di altitudine, comprendendo parti delle valli del Savio e del Borello.

E' un'area sufficientemente vasta, dal punto di vista geografico, per contenere situazioni insediative molto diverse e perciò tipologie di manufatti diversificate e complesse.

E' importante avere questa consapevolezza perché quando si parla di casa rurale a Cesena il pensiero corre immediatamente ad un tipo chiamato dai Gambi "arcaico romagnolo" o "cesenate riminese".

Ma, appunto, questo è solamente il tipo dominante di pianura e di parte della prima collina, e la realtà è immensamente più ricca, come documenta anche questo censimento.

Come si diceva, il censimento degli anni '80 aveva sostanzialmente come riferimento il lavoro del prof. Lucio Gambi che nel 1950 pubblicò per la collana del CNR il volume sulla Casa rurale nella Romagna, i cui fondamenti risultano senz'altro ancora validi ma certamente non esaustivi di realtà che, se indagate al livello non più regionale ma comunale, mostrano una complessità assai maggiore.

Un passo avanti nella direzione dello studio del cesenate è stato fatto all'inizio degli anni

'80 con la tesi di laurea degli architetti Marinella Battelli e Otello Brighi sulla Tipologia della dimora rurale nel Comune di Cesena (Firenze 1983) che riporta fra l'altro il rilievo in scala 1:200 di un'ottantina di edifici. Ciò, accanto all'analisi dei documenti storici, ha consentito di affinare notevolmente le conoscenze sull'evoluzione degli edifici rurali e gli sviluppi delle tipologie.

La documentazione storica mostra il passaggio dagli ambienti monocellulari ad un piano ad uso promiscuo, agli ambienti soppalcati, a quelli a due piani. Ci mostra lo sviluppo orizzontale degli edifici, il progressivo spostamento dell'ingresso, dal lato timpanato della facciata a quello della gronda; la comparsa del portico come prolungamento della falda del tetto fino al suo sviluppo autonomo; la diversa profondità acquisita dagli edifici (corpo semplice e corpo doppio) ed altro ancora.

DOCUMENTAZIONE FOTOGRAFICA AL 2000 (PRG 2000)



Vista 1



Vista 2



Vista 3

DOCUMENTAZIONE FOTOGRAFICA AD OGGI



Vista 1



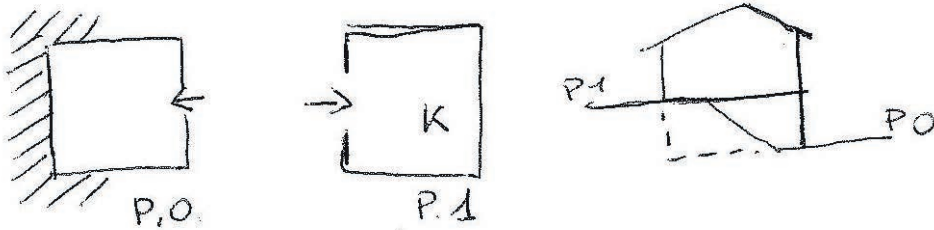
Vista 2

Particolare civico

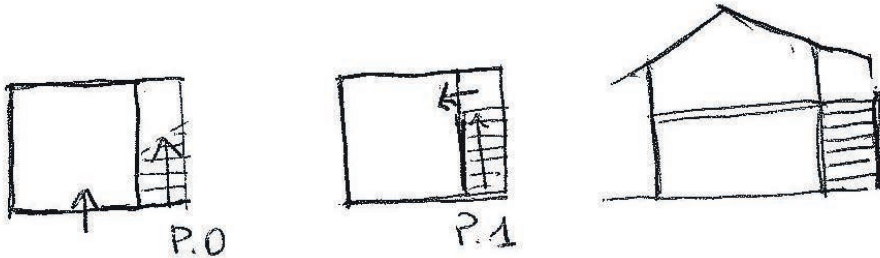


Vista 3

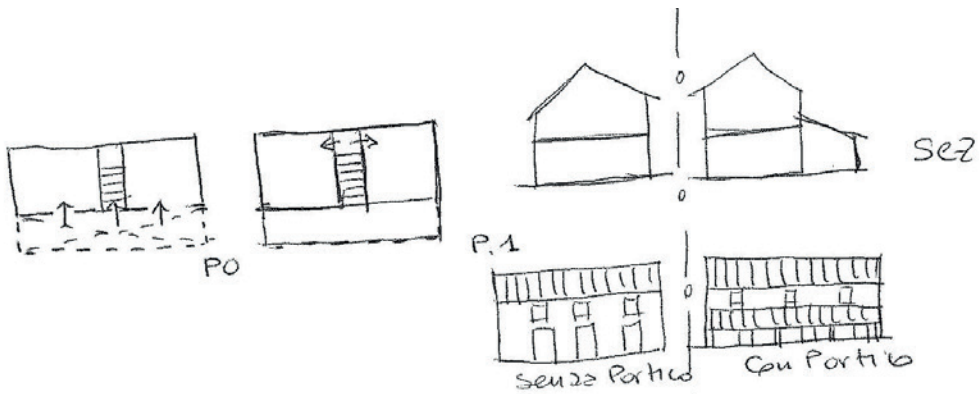
Vista 4



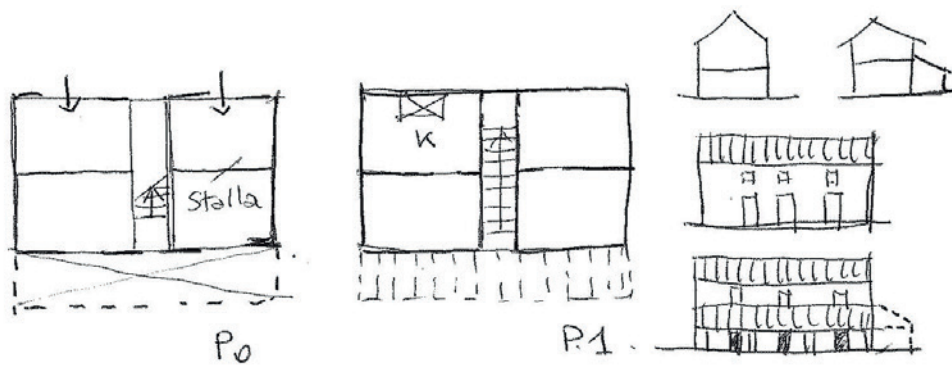
Edifici di pendio (il pendio del terreno costituisce il collegamento fra il livello inferiore, di solito rustico interrato, e il livello superiore, di solito l'abitazione fuori terra)



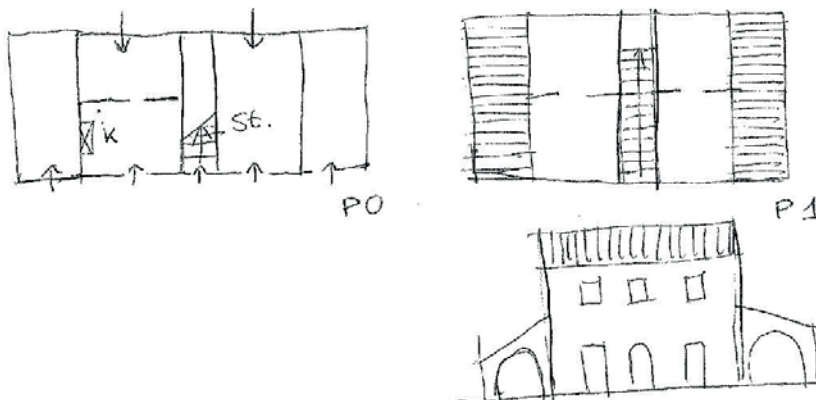
Edifici con scala esterna (coperta o scoperta) esempio: tipo italico



Edifici con scala interna: corpo semplice



Edifici con scala interna: corpo doppio (es. cesenate riminese)



Edifici con scala interna: corpo doppio bloccato (es. forlivese)

Sempre la documentazione storica mostra tipi di pendio, tipi con scala esterna e tipi di pianura. Tra il '700 e l'800 troviamo tipi chiusi o progettati, tutti rigorosamente a due piani, con portico esterno ai due lati (forlivese) o interno o "a palazzo" in certi areali di collina.

Sempre in collina troviamo esempi di case con scala esterna (tipo italico) o di pendio.

Ma dappertutto è possibile riscontrare tante anomalie rispetto alle tipologie più note. Tant'è che alla fine dell'indagine, fra quelli residenziali proposti per la conservazione, abbiamo rilevato 75 edifici con tipologie anomale sul totale dei 673 proposti per il vincolo.

Ad esempio sono state riscontrate case con scala interna parallela al fronte anziché perpendicolare; case bi o plurifamiliari (abbinata, schiere); parti di edifici con corpo semplice e parti con corpo doppio, edifici "a palazzo" con tetto a padiglione con o senza portico senza che fossero edifici padronali ecc.

Abbiamo perciò cercato di costruire con rigore un abaco delle tipologie così articolato:

Edifici di pendio (il pendio del terreno costituisce il collegamento fra il livello inferiore, di solito rustico interrato, e il livello superiore, di solito l'abitazione fuori terra);

1. Edifici con scala esterna (coperta o scoperta) esempio: tipo italico;
2. Edifici con scala interna:
  - A) corpo semplice,
  - B) corpo doppio (es. cesenate riminese),
  - C) corpo doppio bloccato (es. forlivese)
  - D) corpo doppio portico interno
  - BF) bifamiliari
3. Ville-Case padronali
4. Edifici specialistici (chiese, castelli, torri, acquedotti, essiccatoi...)
5. Edifici di servizio all'agricoltura
6. Edifici minori (cellette, pilastri)
7. Tipologie anomale

Negli edifici colonici che si sviluppano su due piani è consuetudine trovare al piano terra il rustico: stalle (bovine, equine, suine, ecc), cantina, forno (inglobato o separato dall'abitazione) stanza dei telai; al piano superiore la parte abitativa: cucina e camere da letto. Sotto il portico di norma trova collocazione il deposito dei mezzi agricoli, il pozzo, l'abbeveratoio e il fuoco per la caldaia (fornacella).

Spesso è possibile trovare la cucina al piano terra e la stanza dei telai al primo dove possiamo trovare anche un deposito (di grano, alimenti) e la stanza per la sericoltura (allevamento dei

banchi da seta). Questi spostamenti non determinano un cambiamento di tipologia dell'edificio ma semplici adattamenti a situazioni diverse, vuoi familiari, vuoi produttive.

Oltre agli edifici rurali, residenziali e per servizi all'agricoltura, il censimento ha riguardato anche diverse tipologie di edifici specialistici, quali torri, castelli, chiese, manufatti di antichi acquedotti, cellette votive, ex essiccatoi per il tabacco, piazzole per la battitura dei cereali o delle leguminose essiccate (fava, piselli, fagioli), concimaie.

Già nel Prg 2000 erano stati individuati e schedati alcuni manufatti dei vecchi acquedotti comunali risalenti all'epoca malatestiana e ai secoli successivi. Tali edifici sono stati verificati sul posto col nuovo censimento.

Ci si è avvalsi per la verifica della planimetria redatta nel 1849 dall'Ingegnere comunale Davide Angeli "Pianta degli acquedotti" conservata presso la sezione di Cesena dell'Archivio di Stato Forlì (Archivio storico comunale anno 1850, titolo I, rubrica 5).

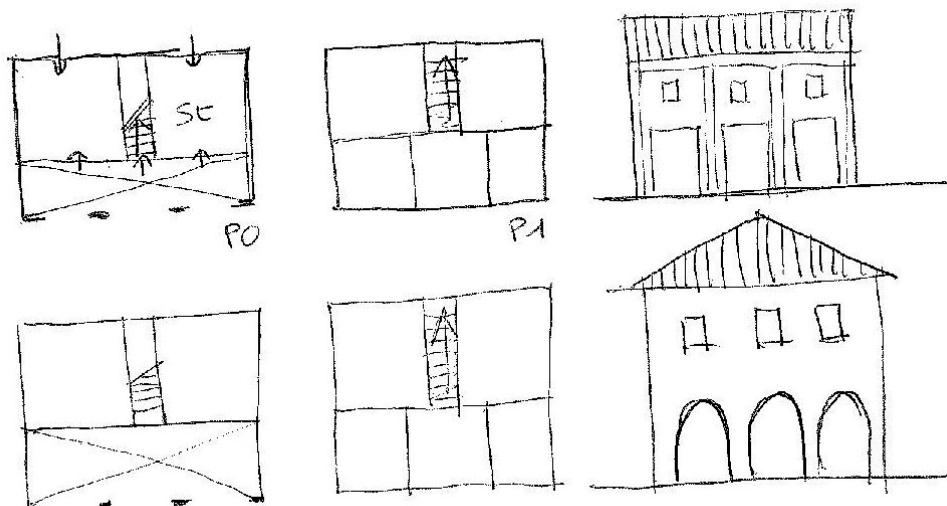
Dal confronto con lo stato attuale è emerso che alcuni dei depositi e dei cisternini corrispondono con quelli rappresentati nella pianta, altri non presenti nella planimetria dell'800 è possibile che siano stati edificati successivamente alla sua redazione.

### Esiti del censimento

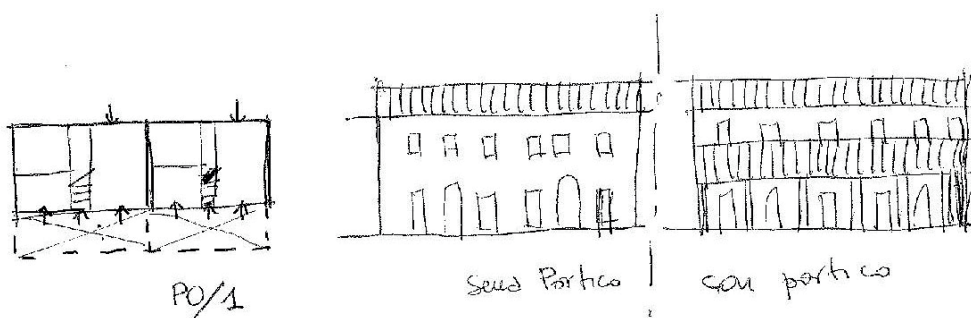
Dei 1505 edifici censiti, dei quali 802 per la prima volta, 782 sono stati scartati e 727 proposti per il vincolo.

Rispetto al Prg 2000 è stato riconfermato il vincolo per 546 edifici mentre i nuovi inserimenti sono stati 181.

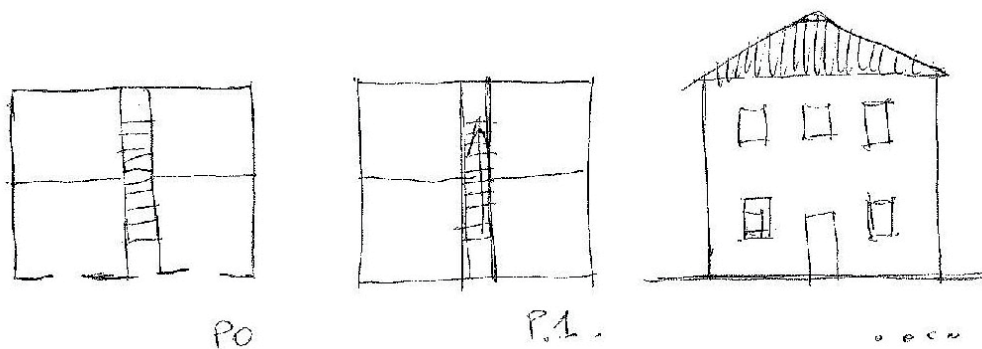
Tenendo presente la classificazione di cui sopra il censimento, rispetto ai soli edifici residenziali vincolati, ha dato il seguente esito:



Edifici con scala interna: corpo doppio portico interno



Edifici con scala interna: bifamiliari



Ville-Case padronali

### TIPOLOGIE ABITATIVE

0	Casa su pendio	9
1	Casa con scala esterna	8
2A	Casa con scala interna-corpo semplice	103
2B	Casa con scala interna-corpo doppio (cesenate riminese)	329
2C	Casa con scala interna-corpo doppio bloccato (forlivese)	27
2D	Casa con scala interna-corpo doppio portico interno	41
2BF	Casa bifamiliare	4
3	Ville e case padronali	77
7	Tipologie anomale	75

TOTALE EDIFICI

673

DOCUMENTAZIONE FOTOGRAFICA AL 1980 (PRG '85)



Vista 1



Vista 2

Edificio vincolato nel Prg2000, non recuperato ma riconfermato

DOCUMENTAZIONE FOTOGRAFICA AD OGGI



Vista 1



Vista 2

Come si vede si ha una netta prevalenza delle tipologie “mature”, case a corpo doppio (60%), indice del massimo sviluppo raggiunto dall'evoluzione tipologica. Per utilizzare la classificazione del Gambi possiamo dire che il tipo che ricorre con maggiore frequenza è la “casa cesenate-riminese” vera e propria (a corpo doppio), 329 (quasi 50%) seguita da quella del tutto simile esteriormente ma a corpo semplice (15%) e dalle case padronali o ville (11%). Significativo anche il numero delle tipologie anomale (11%).

Rispetto alla frequentazione si constata una netta prevalenza dei tipi di pianura che risalgono anche quasi tutta la collina. Pochi sono infatti i tipi caratteristici della collina, pendio e scala esterna, cui possiamo aggiungere una certa percentuale di scala interna a corpo semplice.

E' risultata decisamente preponderante in collina la distribuzione di ville e case padronali. A riguardo della distribuzione territoriale delle tipologie è possibile approfondire l'analisi prendendo in esame le schede dei singoli quartieri. Soffermandosi su quelli collinari, Borello, Valle Savio, Cesuola, Rubicone e parte dell'Oltresavio, possiamo notare che, considerando i primi tre tipi (0, 1 e 2A) caratteristici della collina, essi si distribuiscono col 36% degli edifici al Borello, il 23% nel Valle Savio ed il 20% all'Oltresavio e Cesuola.

Le “ville e case padronali” costituiscono il 22% delle residenze vincolate nel Valle Savio, il 20% nell'Oltresavio e il 18% nel Cesuola. Occorre però tenere presente che questa tipologia, a differenza delle altre più povere, data la sua caratteristica di buona qualità architettonica e buona conservazione, è stata considerata e vincolata, sostanzialmente, per l'intero universo di esistenza. Il dato statistico mostra perciò una sovra rappresentazione del tipo.

### Esiti del recupero

Rispetto ai 703 edifici vincolati nel Prg '2000 (ad oggi 675), 255 sono stati recuperati, pari al 36%, con interventi che vanno dalla manutenzione al risanamento conservativo, al restauro, al recupero con ampliamento tipologico.

Una prima lettura di questi interventi di recupero ci fa constatare che negli anni 80 e 90 si è teso a sostituire gli elementi in legno quali tetti, solai ma anche finestre, con altri materiali, in particolare cemento armato per le parti strutturali, laterocemento, intonachi cementizi.

DOCUMENTAZIONE FOTOGRAFICA AL 1980 (PRG '85)



Vista 1



Vista 2

Edificio vincolato nel Prg 2000, prima e dopo il recupero

DOCUMENTAZIONE FOTOGRAFICA A D OGGI



Vista 3



Vista 4

DOCUMENTAZIONE FOTOGRAFICA AL 1980 (PRG '85)



Vista 1



Vista 2

Edificio vincolato nel Prg 2000 e svincolato in seguito ad intervento incongruo

DOCUMENTAZIONE FOTOGRAFICA A D OGGI



Vista 1



Vista 2

Le scelte più impattanti hanno riguardato i tetti sostituiti con solai in “varese” (travi in cemento prefabbricate, tavelloni e soprastante gettata di calcestruzzo) o in laterocemento (travetto, pignatta, gettata) ed i cornicioni in calcestruzzo che spesso risultano esteticamente assai pesanti e poco compatibili con edifici che ne erano del tutto privi. In alcuni casi l'intervento non è stato di recupero quanto di demolizione quasi totale e ricostruzione.

Negli anni 2000, accresciuta la sensibilità verso l'uso del legno anche per le parti strutturali, gli interventi sono notevolmente migliorati sia dal punto di vista del rispetto dei materiali che estetico.

Ad oggi non sono pochi gli interventi appropriati che hanno teso ad interpretare correttamente la conservazione ed il recupero sia degli edifici rurali vincolati che degli altri.

Taluni edifici, snaturati da un pesante “recupero” sono stati proposti per l'eliminazione del vincolo conservativo.

Si sottolinea inoltre che alcuni edifici, seppure in precedenza non vincolati, sono stati comunque recuperati con gusto e rispetto del manufatto tanto da essere proposti per il vincolo di seguito a questo censimento.

Nasce su questo aspetto una riflessione tra intenti della pianificazione, che promuove la conservazione, ed effetti della gestione che cura il recupero del bene. Sicuramente sono in campo limiti tecnici e sensibilità culturali nella trattazione del bene sia sul versante dei professionisti privati sia di quelli operanti nella pubblica amministrazione. Probabilmente si è di fronte anche ad una necessità di maggiore coordinamento all'interno della stessa Amministrazione e di confronto fra tecnici interni ed esterni e fra questi e la proprietà.

Il censimento generale della popolazione e degli edifici del 2011 ha, come di consueto, ripartito la popolazione e gli edifici per centri, nuclei e case sparse.

Questa suddivisione ISTAT si differenzia da quella che risulta considerando il territorio urbanizzato desumibile dal Prg o i centri abitati delimitati ai sensi del Codice della strada.

Si può dire che la definizione ISTAT dilata significativamente i centri abitati a discapito del territorio rurale e quindi dei nuclei e delle case sparse. Tuttavia il dato complessivo rimane significativo e meritevole di attenzione per l'ordine di grandezza che ci consente di fare qualche riflessione sul censimento degli edifici rurali finalizzato alla conservazione.

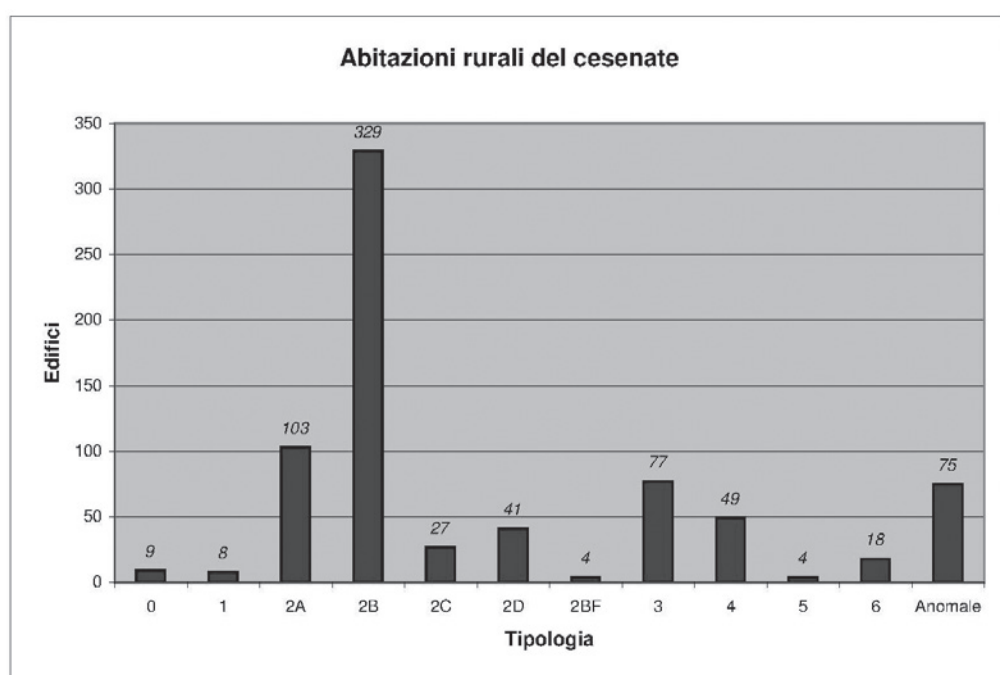
TOTALE QUARTIERI	
Case sparse da Censimento 2010	3601
Edifici vincolati PRG 2000	675
Edifici Urbani o CS	11
Edifici Svincolati	118
<b>Tot. Riconfermati</b>	<b>546</b>
<b>Nuovi edifici vincolati</b>	<b>181</b>
<b>Tot. Edifici Vincolati</b>	<b>727</b>
di cui abitati (Anagrafe al nov. 2015)	377
Edifici vincolati PRG 2000 recuperati	255

TIPOLOGIE	
0	9
1	8
2A	103
2B	329
2C	27
2D	41
2BF	4
3	77
4	49
5	4
6	18
Anomale	75
<b>Tot.</b>	<b>744</b>

- Pendio
- Scala Esterna
- Scala Interna - Corpo Semplice
- Scala Interna - Corpo doppio
- Corpo doppio - Bloccato
- Corpo doppio - Portico Interno
- Bifamiliari
- Ville e Case Padronali
- Edifici Specialistici
- Edifici di Servizio
- Edifici Minori

Dati statistici. Il totale degli edifici è difforme di un'unità perché alcune schede comprendono più fabbricati



Dati statistici. Istogramma della frequenza dei tipi

Dal Censimento ISTAT 2011 risultano circa 3.600 case sparse.

Il presente censimento finalizzato alla tutela degli edifici rurali di interesse storico, che, come abbiamo visto, è basato sulla valutazione degli edifici presenti nei catasti storici dell'ottocento, ha preso in esame un universo di circa 1.500 edifici. Si tratta dunque di poco meno della metà degli edifici residenziali sparsi (42%). Di questi viene proposto il vincolo conservativo per 727, pari al 20% degli edifici sparsi ISTAT.

Interessante il dato sullo stato degli edifici che è riportato sulle singole schede ma che si può dedurre anche dal dato sull'abbandono dall'utilizzo abitativo.

A livello comunale circa la metà degli edifici vincolati (356 su 727) risultano abitati. Interessante la distribuzione geografica dell'abbandono.

Il quartiere con la percentuale più alta di edifici vincolati disabitati è il Cervese Nord con il 67% (60 su 90), seguito da Borello con il 63% (32 su 52) e dal Rubicone col 60% (60 su 102) e dal Valle Savio col 55% (65 su 121).

Il Quartiere con meno case disabitate è il Ravennate col 22% di edifici (11 su 51). Gli altri quartieri si collocano tra il 35 e il 50% di abbandono. Per quanto riguarda il recupero invece si rileva che rispetto ai 675 edifici vincolati dal Prg 2000, 255 sono stati recuperati, circa il 38%. Considerati i dati precedenti sull'abbandono, non stupisce che il quartiere con la più alta percentuale di recupero sia il Ravennate col 67% (29 su 43), seguito dall'Oltre Savio col 54% (19 su 35), dal Valle Savio col 46% (46 su 101). Il Cervese Nord e Rubicone seguono col 38%. Il dato più basso di recupero si riscontra nel Centro Urbano 9% (5 su 22).

Selena Candia, Francesca Pirlone

## La gestione sostenibile dei rifiuti: governance e azioni pilota per la città di Genova

### 1. Progetto MED-3Re la gestione dei rifiuti: ricadute sulla città di Genova

Dal 2013 al 2015 il Comune, l'Università di Genova e il Dipartimento di Ingegneria Civile, Chimica e Ambientale hanno partecipato al progetto europeo MED-3R "Plateforme Stratégique euro-méditerranéenne pour une gestion adaptée des déchets" studiando e sperimentando azioni pilota e strumenti di governance per una gestione sostenibile dei rifiuti. Il progetto MED-3R ha riunito 15 *partner* provenienti da 5 diverse nazioni (Francia, Giordania, Italia, Libano e Tunisia) in una rete città/esperti, sviluppando sinergie per promuovere il riciclo, il recupero e la riduzione dei rifiuti nelle aree urbane del Mediterraneo. La produzione di rifiuti è così in aumento da rendere necessari interventi sempre più articolati, sia sul piano dell'innovazione tecnologica che delle abitudini di vita delle singole persone e delle comunità. È stato indispensabile ripensare il concetto stesso di rifiuto e considerarlo non più come oggetto inutile di cui disfarsi, ma come risorsa per nuovi materiali e nuovi processi produttivi. In Europa si producono circa 1,5 Kg/ab di rifiuti al giorno, cioè 550 kg/anno pro-capite. Tale dato riguarda i rifiuti urbani che costituiscono il 14% di quelli prodotti annualmente. Rispondere a quest'emergenza è una delle priorità della pianificazione a tutti i livelli di scala. Normalmente la raccolta, il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti sono gestiti su base comunale, ma mentre non mancano gli indirizzi e i piani a livello comunitario, nazionale e regionale, esistono pochissimi Piani di gestione rifiuti a livello locale. Per

questo MED-3R si è posto come obiettivo la predisposizione di linee guida per la realizzazione di Piani di gestione dei rifiuti per le città del Mediterraneo e nello stesso tempo ha portato alla redazione dei Piani di Genova, Sousse, Sfax, Nizza, Aqaba, Byblos e Blat.

Per contribuire all'applicazione delle strategie di gestione sono state realizzate 13 Azioni pilota su differenti flussi di rifiuti: organico, plastica, tossici, insulari e RAEE (Rifiuti di Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche). Genova ha sviluppato due diverse azioni pilota, promuovendo il riciclo e il riutilizzo dei materiali plastici e il recupero dell'organico prodotto dai ristoranti in 3 quartieri con vocazione turistica.

### 2. Il Piano di gestione dei rifiuti genovese

La pianificazione riveste un ruolo di fondamentale importanza nella gestione di rifiuti; per questo a seguito della Direttiva 98/2008 tutti gli Stati Membri dell'UE hanno dovuto dotarsi di Piani di gestione a livello nazionale (entro dicembre 2013) e di diversi Piani a seconda della competenza territoriale. I rifiuti, in Italia, non risultano, in termini di pianificazione, una competenza obbligatoria a livello comunale; attraverso il progetto MED-3R Genova ha potuto però elaborare il suo Piano di gestione urbana dei rifiuti.

Tale strumento per risolvere problemi specifici del territorio si pone le prospettive seguenti: una produzione minore di rifiuti, una gestione economicamente ed ambientalmente sostenibile, il rifiuto come risorsa, la valorizzazione delle frazioni ricic-

clabili e recuperabili tramite la raccolta differenziata (secondo i principi della green economy), la chiusura del ciclo dei rifiuti con la produzione di compost - ammendante da utilizzare in attività agricole e FOS - frazione organica stabilizzata da utilizzare per ripristini ambientali e frazione secca /CSS - da destinare a impianti idonei in base alla normativa tecnica vigente.

Il Piano di gestione rifiuti a livello comunale è nato grazie al lavoro congiunto del Comune (Direzione Ambiente, Igiene e Energia e Direzione Cultura e Turismo), del DICCA -UNIGE e dell'AMIU (Azienda Multiservizi e d'Igiene Urbana), che hanno costituito un Comitato di Pilotaggio responsabile della redazione del Piano e della messa in opera dello stesso.

Dopo un'attenta analisi sulla gestione e produzione dei rifiuti nel territorio genovese sono emerse le criticità seguenti: un'elevata produzione pro-capite - determinata anche dai flussi turistici -, percentuali di livello medio della raccolta differenziata - a causa della mancanza della raccolta dell'organico -, elevati costi gestionali e l'affidamento quasi esclusivo ad impianti di discarica della frazione indifferenziata. Le priorità d'intervento, segnalate dal Piano in oggetto, mirano al superamento di tali criticità: intercettando e calcolando i rifiuti prodotti dal turismo, integrando il sistema di raccolta differenziata con l'inserimento di punti per il conferimento dell'organico e predisponendo centri di trattamento rifiuti alternativi alla discarica. Partendo da un'analisi SWOT sono stati individuati come obiettivi quelli volti a favorire e sviluppare la prevenzione e il riciclo, puntando al risultato del 70% di raccolta differenziata. Sono inoltre favorite le attività di recupero che permettono di raggiungere la percentuale fissata dall'Unione Europea al 50% rispetto al rifiuto prodotto. Il piano vuole inoltre dotare la città di Genova di nuovi impianti per conseguire l'autonomia di gestione del residuo organico - biodigestore - e indifferenziato. Per ciascun obiettivo, sono state individuate azioni prioritarie e per rendere il Piano sempre più concreto sono stati determinati punti di forza, di debolezza, i tempi, le sinergie (con altri programmi/progetti/piani), gli attori e i finanziamenti richiesti per ogni azione elencata.

In particolare il Piano di gestione dei rifiuti di Genova ha approfondito le due azioni pilota riguardanti i rifiuti plastici e i rifiuti organici provenienti dalla ristorazione.

### 3. Azioni pilota su Genova Plastica

La presenza di materiale plastico nei rifiuti solidi urbani è in aumento. Attualmente rappresenta il 10-12% (ISTAT, 2014) in peso, pari a 3 kg ad abitante. L'azione pilota sui rifiuti plastici del Comune di Genova "REUSE", ha sviluppato una strategia innovativa di valorizzazione del materiale attraverso un approccio artistico, capace di innescare un forte impatto in termini di sensibilizzazione. Sono state realizzate esposizioni, installazioni e interventi urbani (aprile-ottobre 2015) in tutto il centro storico. Un bando dedicato ad artisti di età tra i 18-35 anni ha permesso di selezionare i progetti vincitori. Le esposizioni e le opere, interamente realizzate con plastica recuperata e riciclata, sono state organizzate intorno a 4 eventi: BASAMENTI "Concorso nazionale per un'opera da collocarsi sui due piedistalli marmorei di Palazzo Ducale", SHOT "Concorso internazionale per la selezione di un progetto *context specific* che reinterpreti e trasformi temporaneamente Sala Dogana attraverso un intervento artistico/creativo", PALAZZO VERDE "Esposizione di oggetti, sculture, progetti, idee... pensati e/o ottenuti da materiali plastici" e *STREET PLASTIC* per la realizzazione di oggetti capaci di creare un'interazione con il pubblico nelle strade del centro storico.

Dall'autunno 2014, Palazzo Verde (Centro per l'educazione ambientale del Comune di Genova) è stato sede di attività, laboratori didattici per scuole, famiglie e utenza libera. I corsi sono stati finalizzati allo studio e allo sviluppo di azioni di divulgazione e approfondimento delle tematiche correlate al riciclo e alle potenzialità della plastica. Il percorso è stato documentato attraverso la realizzazione di un *webdoc* (integrato a grafiche, testi e collegamenti ipertestuali sulla rigenerazione della plastica da scarto a materiale per la produzione artistica) dando modo di comprendere l'azione e il processo creativo. I numeri dimostrano i risultati positivi dell'azione: 1148 partecipanti ai *workshop*, più di 10.000 visitatori alle mostre e 40 giovani artisti coinvolti.

OBIETTIVI DEL PIANO	AZIONI
<b>OBIETTIVO 1 - Favorire e sviluppare la prevenzione</b>	Azione I : Incentivo alla diffusione del GPP (Acquisti verdi)
	Azione II : Sviluppo della pratica del compostaggio domestico e di comunità
	Azione III : Azioni per la riduzione di specifiche tipologie di rifiuti (es. accordi per riutilizzo di prodotti alimentari) e supporto ad attività e processi produttivi orientati ad una minor produzione di rifiuti da imballaggio dei prodotti
	Azione IV: Iniziative per la diffusione della cultura della prevenzione
<b>OBIETTIVO 2 - Raggiungere l'obiettivo del 65% della raccolta differenziata.</b>	Azione I : Potenziamento raccolta differenziata
	Azione II : Potenziamento isole ecologiche
	Azione III : Azione di sensibilizzazione sui rifiuti plastici
	Azione IV: Potenziamento Raccolta differenziata Organico
<b>OBIETTIVO 3 - Favorire le attività di recupero, conseguendo gli obiettivi fissati a livello comunitario (50% del rifiuto prodotto al 2020)</b>	Azione I : aumentare complessivamente almeno al 50%, in termini di peso, la preparazione per il riutilizzo/recupero e il riciclaggio dei rifiuti domestici anche grazie incentivi all'acquisto di oggetti provenienti da materiali riciclati/recuperati
<b>OBIETTIVO 4 – Recupero sotto altra forma. Predisposizione di un nuovo impianto a biodigestione.</b>	Azione I: Predisposizione di un impianto a biodigestione
<b>OBIETTIVO 5 - Conseguire l'autonomia di gestione del residuo indifferenziato tramite scenari di impianti</b>	Azione I : Realizzazione di impianti di separazione "secco/umido"
	Azione II : Recupero "frazione secca"
	Azione III : Adeguamento impianto Scarpino

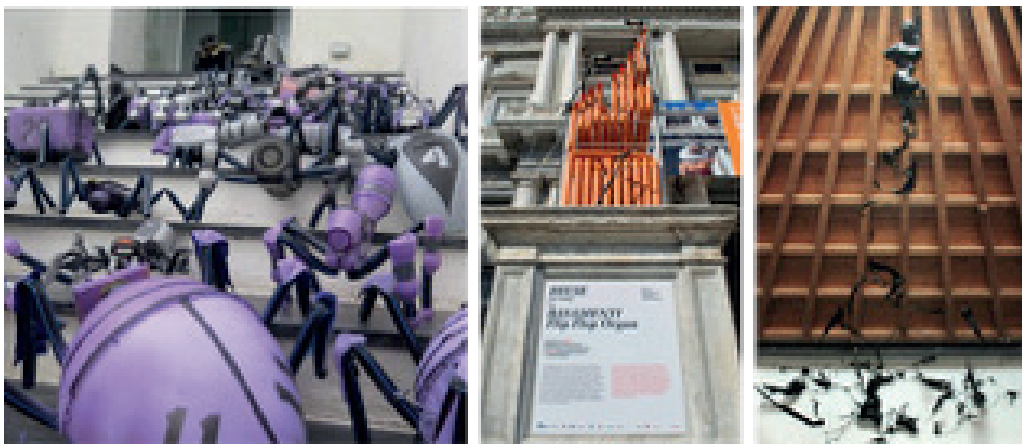
Schema del Piano di Gestione dei rifiuti di Genova: Obiettivi/Azioni

<b>OBIETTIVO 1 - Favorire e sviluppare la prevenzione</b>	<b>Azione IV: Iniziative per la diffusione della cultura della prevenzione</b>
<b>Descrizione</b>	Incentivare: - le iniziative e i laboratori per l'educazione ambientale delle associazioni di Palazzo Verde e del Lab Ter Green Point; - la diffusione di materiale informativo; - l'organizzazione di visite presso le strutture gestite da AMIU; - la realizzazione di feste e manifestazioni attente all'ambiente (slowfood, ecofeste, ecc.)
<b>Luogo di intervento</b>	Scuole, associazioni, cittadini,....
<b>Mezzi</b>	Laboratori, seminari, materiale informativo, feste ed eventi
<b>Punti di forza</b>	Presenza di numerose associazioni e di luoghi specifici per l'educazione ambientale
<b>Punti di debolezza</b>	Necessità di fondi per permettere alle scuole di frequentare gratuitamente i corsi di educazione ambientale
<b>Sinergie</b>	con o programmi di prevenzione gestiti dalla regione, (ARPAL/CREA) e dall'AMIU
<b>Finanziamenti</b>	...
<b>Tempi</b>	....

Piano di Gestione dei rifiuti di Genova: esempio di azione



Grafica eventi/mostre REUSE<sup>1</sup>



Opere concorsi STREET PLASTIC, BASAMENTI e PALAZZO VERDE<sup>2</sup>

## Ristorazione

La raccolta dell'organico, pur costituendo la frazione quantitativamente più rilevante presente nel rifiuto urbano (26/30%), non ha avuto un adeguato sviluppo in molti comuni italiani. Tale frazione risulta, proprio in virtù della quantità prodotta, quella su cui puntare maggiormente per il raggiungimento dell'obiettivo del 70% di raccolta differenziata previsto dall'UE.

Attualmente la raccolta dell'organico a Genova viene effettuata solo in alcuni quartieri pilota. Grazie al progetto MED-3R è stato possibile estendere questa esperienza a 600 ristoratori in 3 aree (Foce, Pegli e Centro Storico), scelte perché di tipo residenziale e a vocazione turistica, come volano verso altri quartieri. L'organico prodotto dai ristoranti è di maggiore qualità rispetto a quello domestico, per questo la sua raccolta è ancora più importante. I rifiuti organici una volta prelevati sono mandati ai centri di compostaggio. Qui vengono degradati da batteri e ridotti a un materiale inerte che può essere impiegato come concime in agricoltura e nel giardinaggio.

I ristoratori hanno contribuito direttamente all'organizzazione dell'azione pilota, prima attraverso una serie di riunioni tra i rappresentanti di categoria, il Comune, l'AMIU e il DICCA-UNIGE e poi attraverso un questionario a un mese dall'inizio della raccolta. Gli esiti del questionario hanno permesso di modificare e migliorare il servizio offerto in base alle problematiche individuate. Dopo un anno di raccolta è stato possibile inviare ai centri di compostaggio circa 50t di rifiuti organici per ogni ristorante coinvolto dimostrando l'efficacia della campagna pilota organizzata.

## Note Conclusive

Essendo il Piano di gestione urbana dei rifiuti uno strumento di recente istituzione è necessario che tenga conto degli altri strumenti di pianificazione ancor più se si pensa che i rifiuti sono collegati ad altri temi urbani quali la mobilità, l'energia e il turismo e che la tematica risulta in oggi di primaria importanza a livello urbano. A partire dalle due azioni pilota descritte è necessario che anche altre azioni siano

portate avanti e che il Piano possa diventare uno strumento realmente partecipato. Per una corretta ed efficace stesura e messa in pratica del Piano è infine fondamentale prevedere strategie che mirino all'informazione e formazione di tutti i soggetti coinvolti, in particolare della popolazione che rappresenta sicuramente l'attore principale.

1. Estratto da: Piano di Gestione dei Rifiuti del Comune di Genova, 2015
2. Studio FLUIDO



Francesco Gastaldi, Federico Camerin

## Procedimenti di riconversione del patrimonio pubblico tra il 2015 e il 2016

In una situazione di perdurante crisi delle risorse pubbliche e di difficoltà del mercato immobiliare e del settore delle costruzioni, dal 2015 a oggi l'Agenzia del Demanio sta operando al fine di proseguire le attività di dismissione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico italiano. Gli obiettivi sono molteplici: dalla razionalizzazione del patrimonio immobiliare statale alla riduzione del debito pubblico<sup>1</sup>, sempre tenendo conto dell'importanza della riqualificazione e dello sviluppo sostenibile del territorio italiano in un'ottica di contenimento del consumo di suolo. Non sono trascurate nemmeno la partecipazione delle comunità locali coinvolte, la trasparenza delle varie operazioni e lo snellimento degli iter burocratici e amministrativi per agevolare il riuso degli immobili.

In questo contesto, l'Ente sta portando avanti diversi tipi di programmi, tra cui il federalismo demaniale, il programma "Valore Paese" (tra cui si ricomprendono i P.U.Va.T e il "progetto Fari"), l'attuazione dell'articolo 26 del Decreto Legge "Sblocca Italia" e il "Federal Building". Per la concretizzazione di alcuni dei progetti che rientrano in tali programmi, la novità più importante relativa ai procedimenti è l'introduzione da parte dell'Agenzia del Demanio di un inedito strumento di partecipazione, la cosiddetta consultazione pubblica<sup>2</sup>.

Tali operazioni si stanno sviluppando in un contesto relativamente stabile dal punto di vista normativo, in quanto in questo periodo non si stanno registrando particolari cambiamenti nella legislazione in materia, ma vi è invece un segno di continuità con i provvedimenti introdotti negli anni pre-

cedenti (Gastaldi e Camerin, 2014 e 2015). A ciò si aggiunge un approccio di maggiore collaborazione da parte dell'Agenzia del Demanio e del Ministero della Difesa con le amministrazioni locali (e in generale con gli enti pubblici, come le Università), con la cittadinanza, e con il mondo imprenditoriale e dell'associazionismo<sup>3</sup>.

Con la fine del 2015 si è chiusa la seconda tappa del federalismo demaniale<sup>4</sup>. Al 31 dicembre il Demanio ha emanato un parere positivo al trasferimento per 5.657 beni sui 9.367 richiesti dagli Enti territoriali (il 60,4%), di cui 3.198 sono stati già devoluti tramite delibera consiliare, mentre 2.449 sono in attesa dell'atto deliberativo. Il parere negativo al trasferimento è stato emesso per 3.605 cespiti, in quanto si tratta di beni che risultano ancora utili al conseguimento dei fini istituzionali delle varie strutture centrali dello Stato, mentre sono 115 i pareri in via di definizione.

Nel 2016 il Governo italiano ha promosso una "terza fase" del procedimento, con la riapertura dei termini per la richiesta di beni di proprietà dello Stato secondo quanto previsto dall'articolo 56 bis del D.L. 69/2013. Infatti, l'articolo 10, comma 6 bis del decreto "Milleproroghe" (pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 26 febbraio 2016) individua, in base al principio di sussidiarietà, le Amministrazioni locali come soggetti idonei per presentare domande di trasferimento di immobili presenti sul proprio territorio, sì da valorizzarli con progetti di recupero coerenti con i programmi di rigenerazione urbana e con le esigenze dei cittadini. Fino al 31 dicembre 2016 gli Enti locali possono richiedere, tramite un portale *web* fornito

dall'Agenzia del Demanio, i beni che non rientrino nelle seguenti casistiche: cespiti la cui richiesta era stata effettuata nel 2013; beni per i quali l'Agenzia ha già espresso parere negativo al trasferimento a seguito di richiesta di riesame e quelli per i quali sia già stata presentata e accolta la richiesta proveniente da un altro Ente territoriale.

I dubbi sulla reale efficacia dei trasferimenti del federalismo demaniale per l'effettiva riconversione dei beni sono di duplice natura. In primo luogo, esistono incertezze sul piano della fattibilità economica e tecnico-operativa dei progetti, da impostare in coordinamento con le indicazioni degli strumenti urbanistici e le loro modifiche. In secondo luogo, bisognerà valutare l'effettiva utilità per gli Enti dei beni a loro trasferiti, infatti molto spesso vengono loro ceduti cespiti, quali strade, fiumi, immobili di ridotte dimensioni, che poco si prestano a innescare processi efficaci di riqualificazione territoriale.

Per quanto concerne i P.U.Va.T del programma Valore Paese, oltre a proseguire le attività inerenti la realizzazione dei Programmi Unitari già intrapresi (Bologna, Ferrara e Regione Toscana), sono stati firmati nuovi accordi per avviare progetti di sviluppo immobiliare nella città-fortezza di Palmanova (UD) e nel comune di Brescia. In questi casi risulteranno fondamentali le scelte urbanistiche delle città, affinché coniughino efficacemente le disponibili risorse finanziarie pubbliche e private per la riconversione degli immobili in un'ottica di medio-lungo periodo. Tra gli interventi positivi vi è la possibilità di riutilizzare temporaneamente quei beni per i quali si prevedono lunghe operazioni di trasformazione, cosicché la popolazione percepisca da subito la possibile riappropriazione del cespite.

In merito al progetto "Valore Paese-Fari", nel giugno 2016 sono state aggiudicate le gare di concessione emanate nell'ottobre 2015 di 9 degli 11 fari messi a disposizione dallo Stato. Secondo quanto riporta l'Agenzia del Demanio, si prevede che l'intera operazione comporterà un investimento di circa 6 milioni di euro per riqualificare le strutture, con una ricaduta economica complessiva di circa 20 milioni di euro e un conseguente risvolto occupazionale diretto di oltre 100 operatori.

Per i 9 fari lo Stato incasserà oltre 340 mila euro di canoni annui che, in considerazione della differente durata delle concessioni (dai 19 ai 50 anni), ammonterà a oltre 7 milioni di euro per tutto il periodo di affidamento.

Se da un lato si è registrato un forte interesse da parte degli investitori privati nell'accollarsi le spese di riqualificazione e concessione dei fari, dall'altro lato bisognerà capire gli impatti che la riconversione dei fari avrà nel contesto di ubicazione, soprattutto in termini di tutela e valorizzazione dell'ambiente in cui sono inseriti.

Altri due tipi di operazione che avranno certamente delle ripercussioni sull'assetto urbano di molte città italiane sono l'attuazione dell'art. 26 del Decreto Sblocca Italia per progetti di recupero a fini di edilizia residenziale pubblica e iniziative di autorecupero, nonché il processo per la razionalizzazione degli uffici pubblici secondo il modello del cosiddetto "Federal Building".

Per quanto riguarda il primo, ad oggi sono stati individuati 14 beni<sup>5</sup> statali, compresi quelli in uso al Ministero della Difesa e non più utili alle finalità istituzionali del medesimo, i cui progetti di riconversione rimangono ancora nelle loro fasi iniziali. Per il secondo procedimento, tra il 2015 e il 2016 sono state predisposte<sup>18</sup> operazioni in 15 città capoluogo, di cui 9 entreranno a regime dal 2020 (i cui risparmi di spesa per lo Stato ammonteranno a ridosso dei 27,7 milioni di euro l'anno)<sup>6</sup>, mentre nel 2016 si stanno impostando altrettanti progetti che si presume porteranno un beneficio per le casse dello Stato pari a 13,6 milioni di euro annui<sup>7</sup>.

Al fine di "scardinare" alcune delle difficoltà implicite nelle scelte delle nuove destinazioni d'uso e nelle modalità di riuso dei beni inclusi in alcuni dei programmi precedentemente descritti, a partire da metà 2015 è stata inaugurata l'iniziativa della consultazione pubblica. Sinteticamente si tratta di un'operazione che incentiva la partecipazione di tutti i soggetti interessati alla valorizzazione di immobili pubblici dismessi (quali cittadini, mondo imprenditoriale e finanziario), con la duplice finalità di attivare forme di partenariato pubblico-pubblico (tra attori statali e territoriali) e pubblico-privato. Attraverso la visita dei luoghi, la consultazione del materiale conoscitivo e la documentazione relativa a un dato compendio immobiliare, ogni soggetto può inviare le proprie

idee per la riconversione dei beni. A partire dall'indagine esplorativa sul progetto "Valore Paese Fari" (10 giugno-10 agosto 2015), si sono aggiunte altre quattro manifestazioni di interesse che si sono concluse tra fine 2015 e prima metà del 2016. Per l'Arsenale di Pavia, tra agosto e novembre 2015 (art. 26 decreto "Sblocca Italia"); la riconversione di 20 immobili pubblici nel comune di Piacenza (settembre-dicembre 2015); la valorizzazione dell'Ex Convento dei Padri Riformati di Petralia Sottana in provincia di Palermo (progetto "Valore Paese Dimore") e Palazzo Morin Elizzo a Venezia (dicembre 2015-febbraio 2016). Ad oggi le operazioni in corso di svolgimento sono quelle relative ai 20 immobili ricompresi nel P.U.Va.T. di Palmanova (dal 13 giugno al 31 ottobre 2016) e all'ex Ospedale militare di Pozzuoli (art. 26 decreto Sblocca Italia, dal 23 maggio al 31 agosto 2016).

Nel biennio 2015-2016 si sta dunque portando avanti una politica di gestione del patrimonio immobiliare pubblico in cui finalmente l'Agenzia del Demanio si sta configurando come soggetto a cui è affidato il coordinamento e la gestione di operazioni di valorizzazione e dismissione con le amministrazioni pubbliche al fine di individuare le reali prospettive di trasformazione e sviluppo economico dei loro territori, previa una rassegna dei potenziali interessi pubblici e privati, sociali ed economici mobilitabili. Decisioni trasparenti e partecipate dovrebbero consentire di realizzare quelle mediazioni rispetto ai conflitti che generalmente si verificano attorno a processi di trasformazione urbana e di governo del territorio.

1. Sanciti dalla Legge di Stabilità 2015 (articolo 1 comma 270) e dal Documento di Economia e Finanza del 10 aprile 2015 (Gastaldi, Camerin, 2015).
2. Oltretutto, a cavallo tra il 2015 e il 2016 il Demanio ha introdotto alcune nuove operazioni (come il progetto per la riconversione delle Case Cantoniere) e strumenti d'informazione e diffusione dei dati relativi al patrimonio in gestione all'Agenzia con la piattaforma digitale "OnDemanio" e un portale web che illustra le opportunità di investimento ("Invest in Italy Real Estate").
3. A titolo esemplificativo, si cita il protocollo d'intesa stipulato dall'Agenzia con Cittadinanzattiva Onlus e Fondazione Patrimonio Comune (ANCI), finalizzato a promuovere iniziative di rivitalizzazione di immobili pubblici inutilizzati, il cui obiettivo è quello di favorire la coesione sociale delle comunità locali, promuovendo cultura e arte, cura dei beni comuni, sostegno delle categorie sociali svantaggiate e l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.
4. Una prima fase era stata intrapresa dal 2010 con il decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 "Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42". Dopo l'interruzione del procedimento devolutivo nel 2011 è stato in seguito ripreso dall'articolo 56 bis dal titolo "Semplificazione delle procedure in materia di trasferimenti di immobili agli enti territoriali" nel D.L. 69/2013, il cosiddetto "decreto fare".
5. Una prima serie di 11 beni era stata identificata con Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 24 dicembre 2014 nelle città di Bari, Gaeta (Lt), Novara, Pozzuoli (Na), Ravenna e Udine, a cui sono seguiti altri due decreti emanati il 30 luglio 2015 per due immobili ubicati a Bari e il 21 dicembre 2015 per un'ex caserma a Grosseto.
6. I progetti in fase di attuazione sono per la rifunzionalizzazione dell'ex palazzo del Governo e caserma Mottino di Aosta, l'ex centro aeronautico militare di Cagliari, la caserma Berardi di Chieti, la caserma De Laugier di Firenze, le caserme Montello e Santa Barbara di Milano, sei immobili di Roma, la caserma Lucania di Potenza, e l'ex carcere di San Sebastiano a Sassari.
7. I progetti in fase di studio e valutazione sono a Belluno (caserma Fantuzzi), Benevento (caserma Pepicelli), Bologna (caserma Gucci), Caserta (ex ospedale militare), Como (caserma De Cristoforis), Firenze (palazzo Buontalenti e caserma Perotti), Messina (caserma Scagliosi), Napoli (caserma Boscariello).

Gianpaolo Evangelista

## La fine dello stabilimento delle ex-officine grafiche Arbe a Modena

È proprio di queste settimane la triste notizia della demolizione della storica ex-Officine Grafiche ARBE di via Emilia ovest a Modena. Una delle aziende di eccellenza del territorio modenese si è ritrovata, nel giro di pochi anni, da leader del settore ad un cumulo di macerie per fare spazio ad un'anonima struttura commerciale. La demolizione dello storico stabilimento lascia veramente sconcertati perché, in un Paese come il nostro che dovrebbe avere come priorità quella di preservare la propria cultura architettonica di qualità, nonché di aumentare la sensibilità dell'opinione pubblica in merito, chi ha in mano il potere decisionale bisognerebbe mandare segnali diametralmente opposti. La città di Modena, ma non solo, perde un'architettura industriale di grande impatto e ancora in ottime condizioni di conservazione che, situata in posizione strategica ad un passo dal casello autostradale di Modena Nord, non è riuscita a sopravvivere prima al perdurare della crisi economica e poi alla speculazione. Diventa così emblema di una storia che ha raggiunto l'epilogo in brevissimo tempo, dato che lo stabilimento era finito in liquidazione soltanto due anni fa.

Si trattava di un edificio tutt'altro che anonimo, caratterizzato da un'alta qualità stilistica, progettato a partire dal 1972 dall'architetto modenese Vinicio Vecchi e come tale fatto oggetto della ricognizione attuata dal civico "Ufficio ricerche e documentazione sulla storia urbana" ("Vinicio Vecchi, un architetto e la sua città. Regesto delle opere", 2008). Inoltre, si trattava di un'opera catalogata dall'Istituto per i Beni Culturali (IBC) della Regione tra le opere di architettura più significative realizzate dopo il 1945, nell'ambito di un pro-

getto nazionale promosso a partire dal 2004 dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali (MiBACT).

Quindi com'è stato possibile arrivare fino a questo punto? Tecnicamente, come confermato dalla Soprintendenza alla quale i proprietari avevano chiesto un parere, l'edificio in questione, ai sensi dell'art. 10, comma 5 del Codice dei beni culturali e del paesaggio attualmente in vigore, non poteva essere sottoposto ad alcun tipo di vincolo perché costruito da meno di 50 anni (nonostante l'autore non fosse più vivente).

Nonostante la "tutela del moderno" non abbia evidentemente ancora alcuna base normativa, non è però del tutto vero che non si poteva fare proprio nulla, almeno in questo caso. L'amministrazione comunale si era più volte giustificata che non aveva alcuno strumento per impedire tale scempio, trattandosi di area privata. Se così fosse, qualsiasi variazione urbanistica sarebbe del tutto casuale e incontrollabile. Invece l'area dell'ARBE, come ogni area di trasformazione degna di nota, era soggetta a piano particolareggiato e, in quella sede, l'amministrazione comunale avrebbe potuto introdurre misure conservative, anche parziali. Soluzione giustamente proposta dall'Ordine degli Architetti in una dettagliata lettera datata 9 giugno 2016, nella quale veniva suggerito di preservare, ad esempio, le parti architettonicamente più significative del progetto originario dell'architetto Vecchi, come alcuni volumi di rilevante qualità formale, materica e architettonica. Di particolare pregio era infatti il blocco d'ingresso in calcestruzzo armato a vista, che univa sapientemente dal punto di vista compositivo il corpo di fab-

brica che nei quattro affacci seguiva le direzioni divergenti delle direttrici stradali che delimitavano il lotto. Questo volume, leggermente curvato, si appoggiava sulla struttura rompendo l'angolo sudovest del fabbricato, emergendo per qualche metro sia in altezza che in lunghezza. Dal punto di vista formale, oltre ad essere cromaticamente più scuro rispetto alle altre facciate, era caratterizzato da tagli regolari che davano vita alle aperture verso l'interno alte e strette. Questo volume sporgente, appoggiava su un basamento in continuità con il resto della struttura che inquadrava l'ingresso leggermente rialzato situato in cima ad una scalinata. Il resto delle facciate dello stabilimento sui fronti-strada erano intonacate di bianco e curate con un particolare motivo che le rendevano movimentate e interessanti.

Come si può intuire, dal punto di vista formale era un'architettura tutt'altro che trascurabile, che poteva e doveva essere tenuta maggiormente in considerazione. La perdita di un edificio di tale qualità, come questo dell'arch. Vinicio Vecchi, costituisce un importante impoverimento del paesaggio della Via Emilia e segnala una grave mancanza di sensibilità da parte di tutti i soggetti coinvolti. La sostituzione poi con un'architettura del tutto anonima, non in grado di rappresentare un elemento di caratterizzazione e riconoscibilità del luogo allo stesso modo, ne aggrava ulteriormente la posizione.

Approfondiamo dunque l'iter burocratico che ha portato alla demolizione delle ex Officine Grafiche ARBE. Il Consiglio comunale del capoluogo emiliano ha dato il via libera, nella scorsa primavera, alla trasformazione urbanistico-edilizia dell'area ex ARBE perché vi sia insediata una nuova struttura commerciale (un fai da te). Lo strumento urbanistico approvato è un permesso di costruire, in deroga agli strumenti urbanistici, per la ristrutturazione (con sostituzione) di un fabbricato ad uso produttivo e la realizzazione delle opere di urbanizzazione esterne al lotto (una nuova rotonda). Il sopracitato intervento edilizio, nello specifico, consiste nella ristrutturazione edilizia, mediante integrale demolizione e ricostruzione a parità di volume, dei fabbricati esistenti, funzionale a consentire, in deroga agli usi previsti dalla vigente disciplina urbanistica, l'insediamento di una media struttura di vendita non alimentare con Superficie di Vendita pari a mq. 2.499.

La deroga riguarda il cambio di destinazione d'uso a C/1 D/8, e la possibilità di inserimento di una media struttura di vendita non alimentare. Il Consiglio comunale, che avrebbe anche potuto negarla, ha quindi permesso volontariamente alla proprietà di aggirare le prescrizioni del Piano Urbanistico Attuativo (Pua), nonché di cambiare destinazione d'uso. Ciò è stato possibile grazie alle disposizioni dell'art. 20 della Legge Regionale del 30/07/2013, n. 15 "Semplificazione della disciplina edilizia" e dell'art. 14 del Decreto del Presidente della Repubblica 06 giugno 2001, n. 380 - Testo Unico delle Disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, oltre alle disposizioni del Documento di Indirizzo "Sblocca Modena - Riqualificazione e riuso per l'occupazione" – approvato dal Comune di Modena con Deliberazione n. 93 del 18/12/2014 – nel quale, al paragrafo "Inseguimenti commerciali", si prevede espressamente che le proposte di qualificazione della rete commerciale esistente pervenute [...] possano trovare attuazione anche in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, ricorrendone i presupposti.

Sarebbe stato nella facoltà dell'amministrazione comunale, quella di esercitare il vincolo di piano e consentire le stesse azioni, ponendo però la condizione della conservazione delle parti originali della struttura architettonica dell'ARBE, del tutto compatibile con l'uso commerciale. Non ha voluto farlo, appiattendosi alla mera correttezza procedurale, decidendo quindi la demolizione di un'architettura industriale novecentesca di altissima qualità e rilevanza per il territorio,

portandone una pesante responsabilità.

E pensare che nel quadro conoscitivo del Psc, sono stati inseriti specifici materiali relativi al patrimonio edilizio moderno, comprendenti la schedatura di alcuni edifici di architettura razionalista, che sembravano dare un indirizzo preciso da parte dell'amministrazione nei confronti anche del patrimonio architettonico del '900. Stride quindi la contraddittorietà di opinioni tra ambiti interni alla stessa amministrazione comunale che da un lato (attraverso l'Assessorato alla Cultura) riconosca la qualità architettonica di un edificio, mentre dall'altra (attraverso l'Assessorato all'Urbanistica) rilasci un permesso di costruire in deroga alle norme di Psc-Rue-Poc per la realizzazione di una struttura di vendita che prevede il completo abbattimento dello stesso edificio.

Il problema è quindi soprattutto culturale, perché quando viene deciso unilateralmente il destino di un edificio, pur privato, di così importante rilevanza per la comunità, l'impatto sul bene comune è di notevole importanza. E se, poco vicino, i riflettori sullo stabilimento ex-Bugatti (a Campogalliano) e su altre realtà ex-industriali come il centro Beggelli (fra Bologna e Castelfranco E.), l'ex Ducati (fra Bologna e Castel S. Pietro), la Morris Profumi (a Parma vicino alla Barilla), l'Onofri (a Rubiera), restano accesi, in questo caso non è bastata un'appassionata difesa da parte dell'associazione Italia Nostra e dell'Ordine degli Architetti di Modena a salvare un'importante architettura testimone della storia industriale italiana che ancora tanto avrebbe potuto dare alla collettività.

## Riferimenti bibliografici

- <http://gazzettadimodena.gelocal.it/modena/cronaca/2016/08/14/news/addio-all-arbe-grafiche-di-via-emilia-ovest-demolizione-per-far-posto-al-nuovo-bricomani-1.13965217>
- <http://gazzettadimodena.gelocal.it/modena/cronaca/2016/05/28/news/italia-nostra-il-comune-si-fermi-l-officina-arbe-non-va-demolita-1.13559667>
- [http://bbcc.ibr.regione.emilia-romagna.it/pater/loadcard.do?id\\_card=151848](http://bbcc.ibr.regione.emilia-romagna.it/pater/loadcard.do?id_card=151848)
- <https://it-it.facebook.com/notes/ordine-architetti-modena/industrie-grafiche-arbe/1149303581800237/>
- <http://www.ilrestodelcarlino.it/modena/cronaca/arbe-demolizione-comune-1.2242767>
- [http://archivi.ibr.regione.emilia-romagna.it/ibr-cms/cms.find?flagfind=customXdamsTree&id=IBCAS00120&munu\\_str=0\\_1\\_1&numDoc=69&docCount=25&physDoc=1&docStart=1&docToggle=1&comune=Modena#nogo](http://archivi.ibr.regione.emilia-romagna.it/ibr-cms/cms.find?flagfind=customXdamsTree&id=IBCAS00120&munu_str=0_1_1&numDoc=69&docCount=25&physDoc=1&docStart=1&docToggle=1&comune=Modena#nogo)
- [http://www.sbn.it/opacsbn/opaclub?db=solr\\_iccu&select\\_db=solr\\_iccu&Invia=Cerca&sav\\_params=false&resultForward=opac%2Fficcu%2Ffull.jsp&searchForm=opac%2Fficcu%2Free.jsp&do\\_cmd=search\\_show\\_cmd&nentries=1&rpnlabel=+Tutti+i+campi+%3D+vinicio+vecchi+%28parole+in+AND%29+&rpnquery=%2540attrset%2Bbib-1%2B%2B%2540attr%2B1%253D1016%2B%2540attr%2B4%253D6%2B%2522vinicio%2Bvecchi%2522&fame=none&from=7](http://www.sbn.it/opacsbn/opaclub?db=solr_iccu&select_db=solr_iccu&Invia=Cerca&sav_params=false&resultForward=opac%2Fficcu%2Ffull.jsp&searchForm=opac%2Fficcu%2Free.jsp&do_cmd=search_show_cmd&nentries=1&rpnlabel=+Tutti+i+campi+%3D+vinicio+vecchi+%28parole+in+AND%29+&rpnquery=%2540attrset%2Bbib-1%2B%2B%2540attr%2B1%253D1016%2B%2540attr%2B4%253D6%2B%2522vinicio%2Bvecchi%2522&fame=none&from=7)
- <http://www.italianostramodena.org/2016/06/12/comunale/>
- <http://www.trc.tv/news/attualita/2016/08/12/addio-alla-arbe-grafiche/#.V8cN9ZiLTIU> (VIDEO DEMOLIZIONE)
- <http://www.ordinearchitetti.mo.it/ipotesi-demolizione-industrie-grafiche-arbe-il-parere-dellordine/>



a cura di P. Properzi, L. Di Lodovico, M.G. Piccinini

## Urbanistica in rosa

*Il premio "URBANISTICA IN ROSA" nasce nel 2013 ed è promosso e organizzato dall'associazione Ilaria Rambaldi Onlus e dall'Istituto Nazionale di Urbanistica. Dal 2015 il premio si avvale del patrocinio dell'Università dell'Aquila e del contributo della Commissione Pari Opportunità della Regione Abruzzo.*

*La Onlus "Ilaria Rambaldi", che prende il nome dalla laureanda in ingegneria che ha perso la vita nella notte del sisma aquilano dell'aprile 2009, è attiva dal 2010 nella sensibilizzazione sull'importanza della prevenzione dal rischio sismico e idrogeologico, del buon costruire e del rispetto della normativa in materia di costruzione e sicurezza.*

Con il premio "Urbanistica in Rosa" la Onlus e l'Inu vogliono valorizzare quelle tesi di laurea aventi a oggetto studi di pianificazione urbanistica concernenti i temi della prevenzione e mitigazione dei rischi nonché il recupero e la riqualificazione di centri storici, città, aree metropolitane e reti di città colpite da eventi calamitosi naturali.

Per la terza edizione sono stati esaminati 23 lavori di tesi, valutati secondo i seguenti criteri:

- Attenenza tesi al tema del Recupero Urbano, della Rigenerazione e della Sostenibilità;
- Attenenza tesi al tema della mitigazione del rischio in aree urbane;
- Originalità ed approfondimento del tema della tesi;
- Coerenza interna del Processo di formazione del lavoro;
- Qualità della soluzione progettuale finale.

La Commissione, dopo ampio e attento esame comparativo dei lavori, ha decretato vincitori ad ex-aequo i progetti di:

- Limongi Giada con la tesi "Aree Metropolitane tra Degrado Ambientale, Rischi e Cambiamento Climatico. Metodi e Tecniche per la Conoscenza" per il tema e l'originalità della tesi e l'approfondimento del lavoro condotto sul tema della mitigazione dei rischi (endogeni ed esogeni). La metodologia e gli strumenti di analisi proposti permettono di valutare, attraverso un articolato quadro conoscitivo, i diversi fattori di rischio, in termini di pericolosità e di esposizione, che possono interessare le aree metropolitane (pericolosità naturali ed antropiche, fenomeni connessi alla crescita urbana ed ai cambiamenti climatici, criticità connesse al degrado

e all'alterazione dei componenti naturali), e individuare le aree più critiche dove intervenire prioritariamente con scelte di pianificazione urbanistica/strategica atte a ridurre i livelli di rischio, recuperare e rigenerare sia le componenti antropiche degradate che quelle naturali alterate dai processi di crescita urbana.

- Gobetti Beatrice, Marica Conte e Martina Cogo con la tesi "Racconti dal fiume: riconquista del suolo attraverso i fiumi Chiampo e Alpone" per la particolare attenzione ai temi della mitigazione del rischio idrogeologico con approccio multifunzionale che partendo dalla scala vasta arriva a definire interventi mirati alla messa in sicurezza da eventuali alluvioni le conurbazioni che insistono sui tratti di fiumi del Chiampo e dell'Alpone. L'originalità e la peculiarità della tesi è racchiusa all'interno della strategia proposta che prevede di affiancare una ripermabilizzazione boscosa del suolo (a nord dei tratti fluviali) con dei bacini di laminazione (posti a sud) inseriti all'interno di parchi verdi, parchi nati per ridare nuova funzione anche agli edifici industriali in dismissione. La rete dei parchi verde assume così un doppio ruolo: ricucire il tessuto urbano e costituire elementi naturali di mitigazione del rischio idraulico.

La Commissione, inoltre, ha ritenuto meritevoli di menzione speciale i lavori di:

- Miranda Federica con la tesi "Sisma e città densa. La "vita utile" della città di Catania. Analisi rischio sismico e soluzioni progettuali integrate" per la particolare attenzione ai temi della mitigazione del rischio sismico e del recupero

nei tessuti urbani densi (isolati o aggregati). Interessante l'approccio metodologico di analisi della vulnerabilità sismica dei vari isolati scelti, spesso nati al di fuori dello strumento urbanistico (tra 1929 e 1974), che ha portato la candidata ad individuare scelte urbanistiche e architettoniche/strutturali di intervento in tali isolati: su isolati meno densi si è proceduto per interventi di rigenerazione urbana (demolizione e ricostruzione in sito con moderne tecniche antisismiche) con attenzione alla larghezza degli assi viari, al verde pubblico e ai servizi; su isolati più densi, invece, sono stati individuati interventi di miglioramento strutturale sismico del patrimonio costruito e verifiche di calcolo strutturale (rispetto normativa sismica vigente).

- Salvati Lidia con la tesi "Ricucire i frammenti: piazze d'acqua per l'area orientale di Napoli" per la particolare attenzione ai temi della mitigazione del rischio idraulico e di rigenerazione urbana attraverso la riprogettazione di strade e spazi pubblici (water square) in grado di mitigare i fenomeni di alluvione dovuti all'impermeabilizzazione del suolo. La riqualificazione e la riprogettazione di tali spazi pubblici attraverso water square (dai DE Urbanisten) e un sistema fognante efficace permette sia di regimentare le acque in periodi di pioggia intensa (anche riciclandole), sia di ottenere spazi fruibili in periodo asciutti attraverso un progetto urbanistico ed architettonico continuo.
- Cardelli Primola con la tesi "La riduzione della vulnerabilità urbana per la mitigazione del rischio sismico nel centro storico di Assergi (AQ)" per la particolare attenzione ai temi della mitigazione del rischio sismico e del recupero dei centri storici del cratere sismico aquilano. Interessante è stato l'utilizzo della Struttura Urbana Minima come strumento per la mitigazione del rischio sismico e per la diminuzione della vulnerabilità locale (misurato tramite IP). Tale strumento è stato supportato da politiche ed interventi di ricucitura dei tessuti, demolizioni mirate di edifici "critici", la creazione di una rete viaria per l'emergenza, il consolidamento del-

le vie di fuga esistenti e la progettazione di aree di emergenza. Tutto il progetto punta a rendere il centro storico preparato all'evento sismico in termini di gestione dell'emergenza e più vivibile in tempi ordinari in termini di qualità urbana.

Per la terza edizione del concorso l'Inu ha previsto che i lavori classificatosi al primo posto (in ex aequo), che hanno ricevuto un premio in denaro di 1.000 euro, e per quelli menzionati (secondo e terzo posto) venisse predisposta una sezione dedicata al premio su questa rivista per dar modo alle vincitrici di descrivere i loro lavori.

La Presidente della ONLUS, l'Avv. Maria Grazia Piccinini sottolinea come "il Premio in questione ha la particolarità di premiare studentesse (e dall'edizione appena trascorsa anche gruppi misti), e questa scelta trae la sua origine da una volontà ben precisa che va spiegata, in quanto essa ha precisi riferimenti. Già da diversi anni, siamo in una situazione di grave dissesto economico e sociale e si assiste sempre più spesso all'abbandono degli studi, specialmente degli studi universitari, ed è anche stato rilevato, già da alcuni anni che, sono soprattutto le donne ad abbandonare l'Università. Se parliamo poi di discipline scientifiche, il dato è ancor più marcato. È proprio di questi giorni la notizia che, quest'anno l'Italia per la prima volta dal dopoguerra, conta meno laureati, proprio per il problema economico che attanaglia le famiglie, che non possono più sostenere l'impegno del corso universitario fatto dal figlio, accompagnato anche alla sfiducia che si diffonde sempre di più tra i giovani in relazione al loro futuro. Questo dato per noi è molto significativo in quanto il nostro Premio, di certo non risolve, né risolverà i problemi del Paese, che imporrebbero ben altre misure e ben altre disponibilità, ma ci conferma che il Premio può concorrere per lo meno a ridare fiducia alle ragazze che si impegnano e pone comunque contro questa tendenza all'abbandono. Dalla riflessione su questi dati, abbiamo tratto lo spunto, per premiare quelle ragazze che si sono impegnate in una tesi in una facoltà scientifica, volendo incentivare, sia la donna che studia ed ottiene i risultati, sia anche e sempre l'approfondimento delle materie che sono a fondamento dell'attività dell'associazione Ilaria Rambaldi ONLUS".

## **Aree metropolitane tra degrado ambientale, rischi e cambiamento climatico. Metodi e tecniche per la conoscenza**

Giada Limongi, Prof.ssa Adriana Galderisi

Il rapporto *The Future We Want*, emerso dall'ultima Conferenza di Rio del giugno 2012, sottolinea la necessità di definire strategie coordinate, "capaci di integrare la riduzione del rischio e le considerazioni di adattamento ai cambiamenti climatici (...) nei processi di pianificazione (...) al fine di ridurre i rischi e aumentare la resilienza".

In riferimento a ciò, il lavoro intende superare l'attuale settorialità degli approcci, delle competenze e degli strumenti proponendo metodi e tecniche per integrare il frammentario bagaglio di conoscenze oggi disponibili come indispensabile supporto all'individuazione di strategie integrate di contrasto ai rischi ambientali (rischi tradizionali, rischi connessi al cambiamento climatico e all'alterazione e degrado delle risorse naturali) e, soprattutto, alla costruzione di processi di governo delle trasformazioni urbane e territoriali "informati", entro cui i temi della prevenzione e mitigazione dei rischi, adattamento al cambiamento climatico e corretta gestione delle risorse naturali siano efficacemente bilanciati.

Le città giocano oggi un duplice ruolo caratterizzandosi, da un lato, come generatori dei fenomeni di cambiamento climatico, amplificatori dei tradizionali fattori di pericolosità naturale e fonti di pressione sul sistema delle risorse naturali; dall'altro, come sistemi altamente vulnerabili agli impatti degli eterogenei fattori di pericolosità che ne minacciano lo sviluppo. Si ritiene, pertanto, che la messa a punto di metodi e tecniche in grado di raccogliere, integrare e sistematizzare il frammentato bagaglio di conoscenze oggi disponibili sui rischi ambientali ma anche di favorire una più efficace integrazione di tali conoscenze nei processi di governo delle trasformazioni urbane rappresenti una condizione imprescindibile per l'innescare di processi di sviluppo urbano improntati a obiettivi di sostenibilità e resilienza.



Strategie per le macro-aree (Elaborazione G. Limongi)

Il lavoro delinea una proposta di metodo per la costruzione di un quadro conoscitivo integrato, multi-scalare e dinamico dei diversi fattori di rischio che possono interessare un'area metropolitana: dai fattori di pericolosità naturale e antropica, ai fenomeni connessi alla crescita urbana e al cambiamento climatico, alle criticità connesse al degrado e all'alterazione delle componenti naturali. Grazie all'utilizzo dei Sistemi Informativi Geografici, il metodo proposto consente di riorganizzare e integrare l'insieme delle conoscenze disponibili in riferimento ad ambiti territoriali omogenei piuttosto che ad ambiti disciplinari o settori di competenza. La costruzione di quadri conoscitivi integrati costituisce anche un indispensabile supporto per le scelte di pianificazione strategica cui sono chiamate le città metropolitane di recente istituzione nel nostro Paese. Essi consentono, infatti, non soltanto l'individuazione delle aree a più elevata criticità nel territorio metropolitano – in ragione di informazioni aggregate sui livelli di pericolosità, sulle potenziali catene tra eventi calamitosi e sulle caratteristiche degli elementi e dei sistemi esposti – ma anche di disporre di informazioni disaggregate atte a supportare la definizione di adeguate strategie di riduzione del rischio, di adattamento ai fenomeni di cambiamento climatico e di recupero e rigenerazione delle componenti naturali alterate dai processi di crescita urbana. Il metodo proposto è stato oggetto di una verifica sperimentale sulla Città Metropolitana di Napoli. Tale verifica ha evidenziato con chiarezza il complesso legame tra dinamiche di crescita urbana,

alterazione delle risorse naturali e rischi ambientali, pur presentando non poche difficoltà dovute alla frammentazione del quadro conoscitivo attuale e alla carenza di dati geo-referenziati necessari ad una conoscenza completa dei fattori di pericolosità e delle caratteristiche spaziali e funzionali che determinano i livelli di esposizione e vulnerabilità del territorio.

La riorganizzazione, integrazione ed elaborazione dei dati e delle informazioni disponibili in riferimento ad ambiti territoriali omogenei ha consentito di elaborare mappe di sintesi che individuano, in ragione degli attuali livelli di pericolosità e delle caratteristiche dei sistemi naturali e antropici esposti, le aree a più elevata criticità nella Città Metropolitana di Napoli. Per ciascuna delle aree critiche individuate, sono state delineate strategie d'area volte alla prevenzione, laddove possibile, dei fattori di pericolosità di matrice naturale e antropica attraverso interventi strutturali; alla riduzione delle caratteristiche di esposizione e vulnerabilità dei sistemi territoriali esposti, attraverso interventi strutturali (es. adeguamento sismico delle strutture) e non (es. interventi di delocalizzazione, miglioramento dell'accessibilità, ecc.); al recupero dei sistemi naturali, valorizzandone le potenzialità in termini di capacità di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici.

## Racconti dal fiume. Riconquista del suolo lungo i fiumi Chiampo e Alpone

Beatrice Gobbetti, Marica Conte e Martina Cogo

Prof. Maria Chiara Tosi, Stefano Munarin

La Tesi "Racconti dal fiume" si propone come narrazione critica di una porzione di territorio di 40x20 km compresa tra le città di Verona e Vicenza, al fine di elaborare uno scenario di trasformazione attraverso l'utilizzo di un approccio multifunzionale.

L'area può essere presa ad emblema dell'intero Veneto per le proprie caratteristiche: ci si trova infatti nei territori della dispersione insediativa in cui conurbazioni di città medio piccole sono strettamente correlate alla presenza estesa di canalizzazioni, torrenti e fiumi. E' un territorio in cui si sono verificate profonde trasformazioni nel rapporto con le trame d'acqua, iniziate con lo sviluppo delle aree centrali lungo i principali canali e fiumi, accentuate in una fase successiva con l'avvento di attività industriali strettamente correlate alla presenza dell'acqua, fino alla semplificazione del paesaggio attraverso la rimozione di canali e delle importanti reti vegetali ad essi correlate. Osservando oggi le aree adiacenti ai corsi d'acqua risulta evidente l'occupazione estensiva di queste preziose aree e non può essere trascurato il fatto che ciò abbia delle conseguenze sul funzionamento urbano, idraulico ed ecologico di questo territorio.



Interventi puntuali previsti nella strategia complessiva (Beatrice Gobbetti, Marica Conte e Martina Cogo)

Il tema della progressiva impermeabilizzazione del suolo e i suoi impatti negativi sono ormai ben conosciuti avendo assunto la forma estrema delle alluvioni che nel 2010 hanno comportato ingenti danni a famiglie e imprese. Di fatto in questo territorio le aree industriali hanno costituito nel tempo delle vere e proprie placche impermeabili incapaci di far respirare il suolo, sollecitate nello sviluppo dal rapido e consistente impulso commerciale delle eccellenze a livello nazionale, ad esempio, nella lavorazione ed esportazione di pelli nel distretto di Arzignano.

Negli anni recenti è emerso un fenomeno significativo di dismissione di edifici industriali, di grandi strutture destinate all'attività produttiva costruite e mai utilizzate e di un generale fenomeno di sottoutilizzo,

più difficile da riconoscere ma presumibilmente dilagante. Le ragioni possono essere fisiologiche, oltre che imputabili alla crisi economica o alla delocalizzazione di molte produzioni. Che fare dunque di questi spazi? Attraverso un'osservazione diretta, si è potuto capire come queste "pause funzionali" tra gli edifici possano in realtà essere lo spunto per una riconquista del suolo e, se studiate ed interconnesse tra loro, abbiano la possibilità di convergere entro una più complessiva strategia di riciclo del territorio.

Partendo dal forte problema delle esondazioni il progetto presentato assume la scelta delle amministrazioni comunali e dei consorzi di bonifica di introdurre bacini laminazione, proponendo una rielaborazione attraverso un approccio multifunzionale:

dai bacini più grandi nelle aree a sud che impiegando colture compatibili con l'acqua possono conservare il carattere agricolo e in cui la pendenza naturale del terreno ne facilita la realizzazione, ad altri di dimensioni minori a monte che possono funzionare anche come sistema di aree di infiltrazione. Per forma e modi di organizzazione tutti questi ambiti si propongono di funzionare come parchi d'acqua grazie alla possibilità di essere utilizzati anche in caso di parziale allagamento. In un'ottica di reciproco raffronto tra problematiche e soluzioni, i nuovi parchi favoriscono la ricucitura del tessuto urbano tramite l'integrazione dei percorsi per la mobilità lenta che assecondano le pratiche sociali grazie a dei nuovi sistemi di collegamento trasversali ai centri, alle aree industriali e alle attrezzature collettive principali. Il sistema così composto trova quindi la sua naturale evoluzione nella riconversione delle attività industriali in abbandono o sottoutilizzate.

La precisa localizzazione dei manufatti dismessi o sottoutilizzati ha permesso di suddividere i tipi e le modalità d'intervento da realizzarsi, finalizzandole ai bisogni espressi dalle comunità locali. Le attività più a sud vengono riconvertite/suddivise in spazi adatti alle esigenze di mercati emergenti, per favorire un ripopolamento dell'area e un buon uso dei nuovi servizi, mentre nella valle più a nord le strutture obsolete vengono demolite con l'obiettivo di rendere nuovamente permeabile il suolo. La superficie così ottenuta può, se affiancata da una rinaturalizzazione del sistema boschivo nelle aree circostanti, garantire un corretto scolo delle acque più a sud.

Grazie alla predisposizione di una strategia complessiva realizzabile per interventi puntuali, il progetto è in grado di garantire un'alta sostenibilità in termini di impegno economico e tempi di intervento. Inoltre, la suddivisione in più aree di intervento sulla base dei confini amministrativi e del dominio dei diversi soggetti, aumenta la credibilità del progetto.



# Sisma e città densa. La "vita utile" della città di Catania. Analisi rischio sismico e soluzioni progettuali integrate

Federica Miranda

Prof. Ing. Nicola Impollonia, Francesco Martinico

Dalle ricerche storiche svolte sui terremoti più significativi verificatisi in Italia (1693 terremoto Sicilia orientale, 1783 Calabria meridionale, 1908 Calabria e Messina, 1968 Valle del Belice, 1976 Friuli, 1980 Irpinia e Basilicata, 2002 Molise, 2009 Abruzzo) e dalle indagini storico-legislative svolte, è emerso che solo verso la fine degli anni '80 si intravede qualche progresso promosso dal CNR (Consiglio Nazionale delle Ricerche). Il lavoro del CNR riguardava però la classificazione sismica solo di alcune parti del territorio Italiano. La prima carta di pericolosità sismica riguardate la totalità del territorio nazionale viene messa a punto nel 2003, anno che vede anche l'emanazione

dell'O.P.C.M 3274 "Primi elementi in materia di criteri generali per la classificazione sismica del territorio nazionale e di normative tecniche per la costruzione in zona sismica. Da tali indagini e considerazioni personali, si è messo a punto un metodo di valutazione del rischio sismico per la città di Catania. Attraverso lo studio e l'uso della cartografia storica è stata redatta una carta che individua per fasce la crescita edilizia della città.

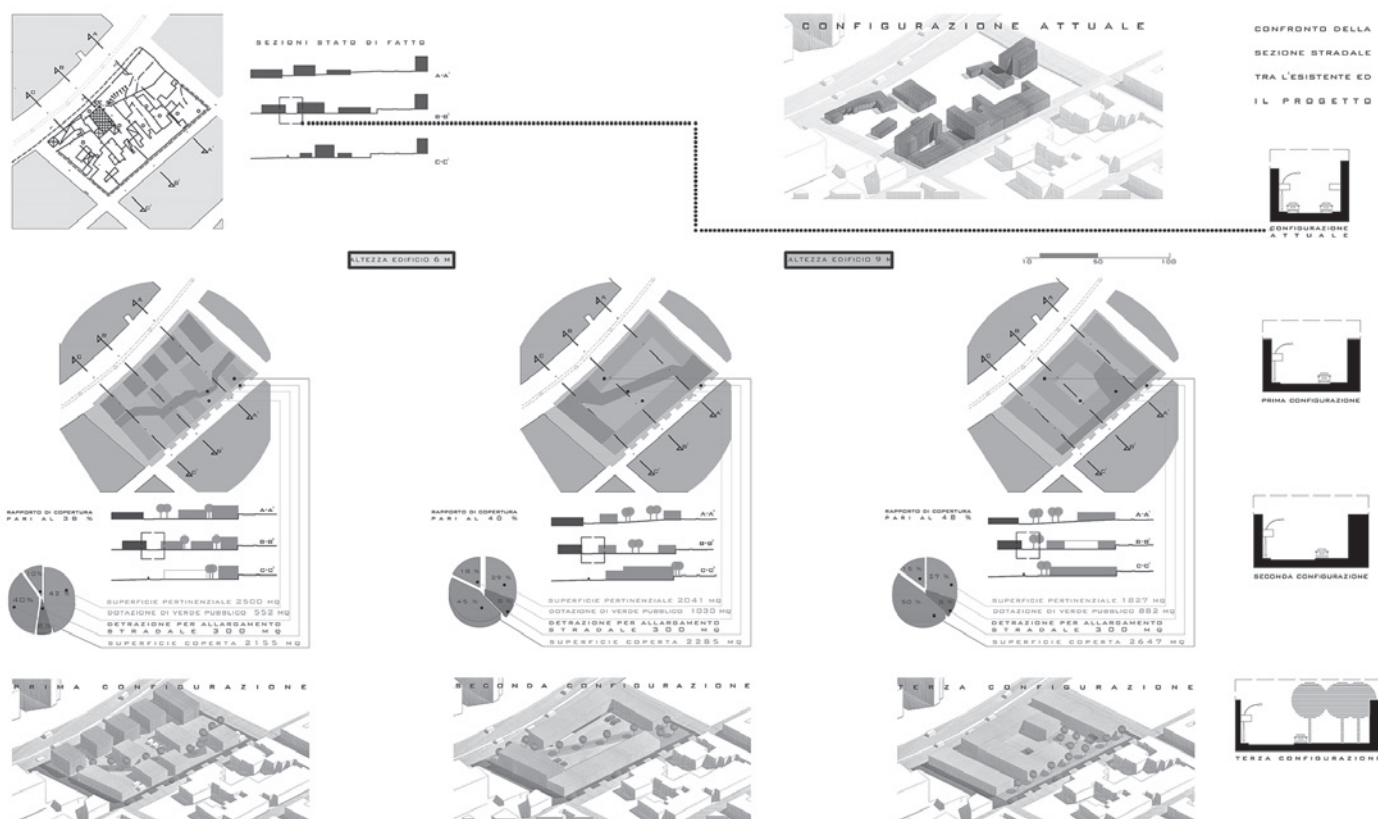
Dal confronto tra tale carta di evoluzione del tessuto edilizio Etneo e le normative emanate negli anni riguardanti le norme sul rischio sismico, è emerso che la fascia di crescita edilizia che va dal 1929 al 1974, è la più vulnerabile e con la più alta concentrazione di attività e servizi, nata oltretutto in mancanza di uno strumento urbanistico adeguato. All'interno di questa fascia sono stati scelti sei isolati campione sui quali è stato svolto un processo di valutazione di rischio sismico.

I dati scaturiti da tale valutazione sono serviti per prendere scelte progettuali idonee per le differenti tipologie di isolato prese in esame che incidano sui fattori di esposizione e vulnerabilità, in modo tale da ridurre signi-

ficativamente i valori di rischio.

Sono state portate avanti, quindi, più proposte progettuali capaci di dare soluzioni adeguate alla conformazione di ogni singolo isolato analizzato.

Sugli isolati meno densi si è scelto di agire attraverso interventi di rigenerazione urbana, stimando in primo luogo il numero di abitanti insediabili, in base alla popolazione insediata attualmente. Si è scelto di intervenire attraverso una totale demolizione e ricostruzione, dando particolare importanza ad aspetti fondamentali quali la dotazione di verde pubblico, attualmente nullo, l'allargamento della sezione stradale, attualmente inadeguata, e i rapporti tra altezza e distanza tra gli edifici, attualmente non rispettati. Per fare in modo che tale intervento fosse realizzabile è stato proposto un premio di cubatura che varia dal valore dell'1,8 al 2,2 di maggiorazione della cubatura esistente, quale incentivo per la popolazione ad avallare l'intervento. Si è scelto inoltre, in fase progettuale, di porre dei limiti riguardanti, ad esempio, l'altezza massima degli edifici da ricostruire (12 m) ed un tetto massimo di rapporto di copertura, per garantire sufficienti spazi di pertinenza ai singoli blocchi residenziali.



Per gli isolati più densi, non potendo procedere attraverso il metodo della rigenerazione urbana per motivi sia economici che pratici, si è scelto di procedere attraverso il miglioramento delle prestazioni strutturali degli edifici, per i quali non è errato affermare che siano stati originariamente progettati tenendo in considerazione principalmente l'azione delle forze verticali piuttosto che l'azione di forze orizzontali che potrebbero risultare più gravose all'occorrenza di un sisma. La metodologia di intervento scelta per questi isolati è stata la progettazione e l'inserimento di un sistema a pareti accoppiate riguardante un edificio tipo, rappresentativo degli edifici appartenenti a tali isolati.

Sono state ipotizzate tre configurazioni, considerando in primo luogo il fatto che centro di massa e centro di rigidità dovessero il più possibile coincidere per evitare elevati valori di eccentricità e quindi fenomeni di torsione nella struttura. In secondo luogo ci si è preoccupati di non posizionare tali pareti in corrispondenza di aperture o sporgenze e di rendere il loro inserimento il meno complesso possibile. Una volta scelta la migliore configurazione, questa e la configurazione attuale sono state modellate con un software di calcolo strutturale (PRO-SAP), ed effettuando le stesse analisi e verifiche su entrambi gli edifici si è potuto constatare che l'edificio adeguato attraverso il sistema a pareti accoppiate rientra all'interno dei limiti imposti dalla normativa (spostamento massimo pari al 5% dell'altezza massima dell'edificio). Grazie al progetto del miglioramento strutturale si è giunti ad una configurazione che non risulta eccessivamente impattante sull'estetica dell'edificio, ma soprattutto permette all'edificio in questione di "sopravvivere" nel caso si verifichi un evento sismico di grandi proporzioni.

## Ricucire i frammenti: piazze d'acqua per l'area orientale di Napoli

Lidia Salvati

Prof.ssa Paola Scala, Maria Luna Nobile

La tesi ha per oggetto l'area orientale di Napoli e rappresenta una proposta progettuale che riparte dai numerosi studi già sviluppati su quest'area.

Detta terra delle Paludi, è un'area umida che ha avuto nel corso degli anni una vocazione produttiva, prima agricola e poi industriale. Tale cambiamento ha prodotto un rapido sviluppo dell'area soprattutto nel secolo scorso.

### Dai rischi all'ipotesi

L'espansione dell'area industriale è avvenuta per mezzo di cittadelle industriali dette sacche<sup>1</sup>, unità di dimensioni crescenti chiuse da recinti o binari, a cui si aggiungono le infrastrutture sopraelevate che moltiplicano la stratificazione verticale delle barriere. Questa configurazione ha rappresentato un ostacolo per i corsi d'acqua che sono progressivamente diminuiti e ha contribuito all'innalzamento della falda acquifera ormai inquinata dalle industrie<sup>2</sup>. Tra i problemi principali dell'area vi sono gli allagamenti dovuti soprattutto alla progressiva impermeabilizzazione dei suoli e alla risalita dell'acqua di falda in periodi di forti piogge.

Inoltre nel corso della sua storia l'area è cresciuta per frammenti, ossia tracce dei piani urbanistici mai attuati totalmente, producendo un paesaggio-palimpsesto costituito da varie idee di città che si sovrappongono tra di loro e al suolo agricolo preesistente. Tali frammenti, data la loro morfologia, sono paragonabili ai tasselli di un mosaico. La dismissione delle industrie ha rappresentato un'occasione di rigenerazione dell'area orientale anche se l'ipotesi di recupero delle aree dismesse è spesso confinata all'interno di singoli tasselli, accentuandone la natura schizofrenica.

### Dall'ipotesi alla tesi

Considerando che questi tasselli sono separati tra loro dalle strade si giunge all'idea di

progetto: utilizzare la strada come elemento di collegamento paragonando l'insieme di strade ad un tessuto. Si passa da una composizione fatta da unità chiuse a quella di una trama che vuole unificare il territorio tramite lo spazio pubblico<sup>3</sup>.

Le strade attualmente rappresentano lo spazio residuale tra le barriere che definiscono i tasselli. Questo fatto incrementa l'alto rischio sociale della zona e infatti le strade sono raramente percorse a piedi.

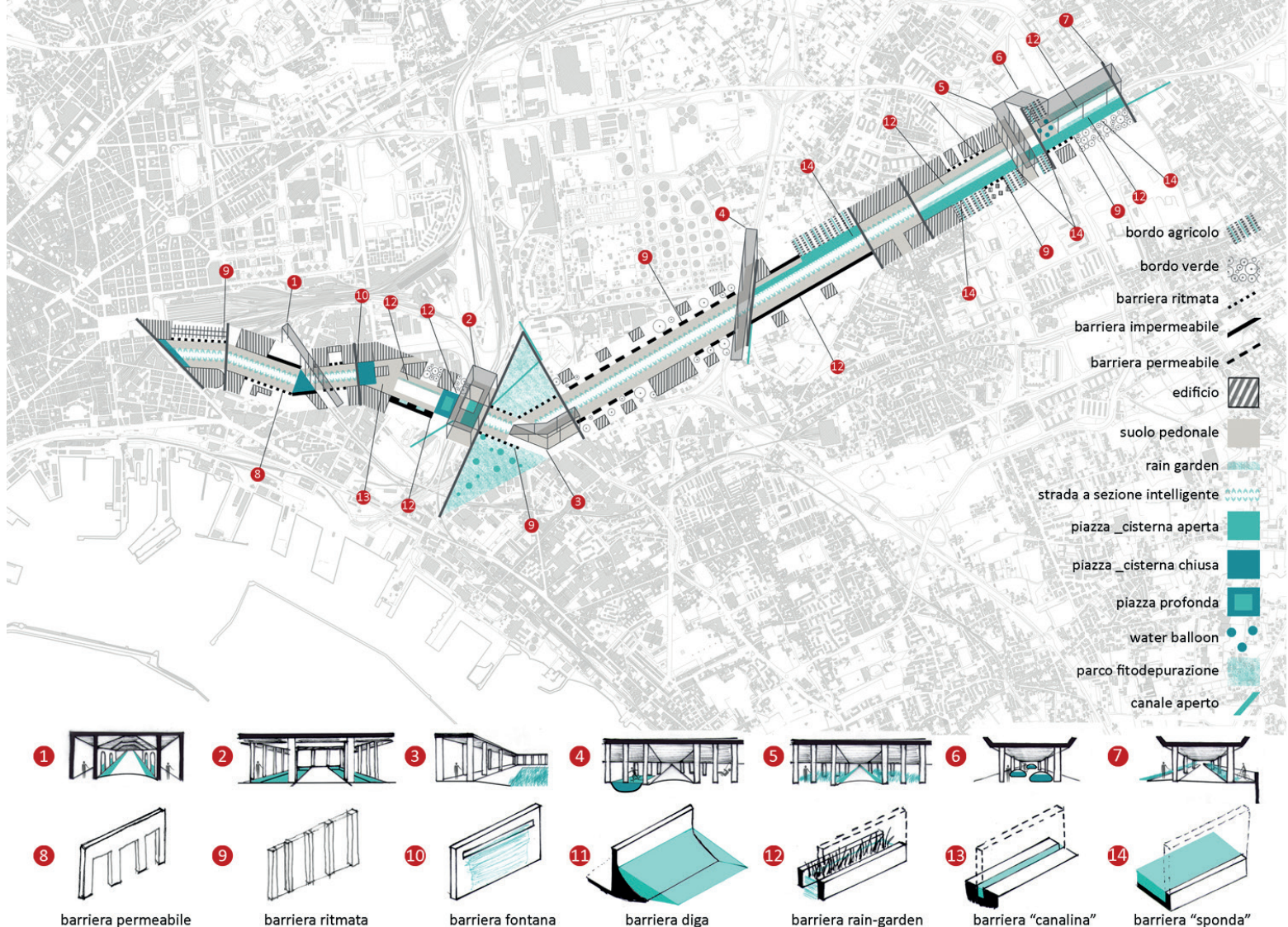
Obiettivo principale del progetto è ripensare ad uno spazio pubblico che produca una riqualificazione del vuoto tra i tasselli favorendone il riutilizzo e la riappropriazione da parte della comunità.

### Il progetto

Con riferimento alla strategia di rigenerazione urbana del WaterPlan2 di Rotterdam, il progetto prevede una strategia di mitigazione del rischio attraverso la costruzione di spazi pubblici (water square, green street) che hanno una duplice funzione: strumenti operativi per la soluzione dei problemi legati agli allagamenti e insieme spazi pubblici volti alla riqualificazione urbana. Partendo da questa premessa il progetto costruisce una strategia operativa articolata in tre punti:

1. Si descrivono le strade come sequenza di fotogrammi, scene che si susseguono lungo il percorso e che rappresentano, le identità frammentarie del paesaggio/palimpsesto. Si costruisce così la rete di relazioni "immateriali" che caratterizza il territorio
2. Intrecciando questa rete con quella del sistema fognario si identificano i nodi (piazze) e gli assi (strade) della rete di spazi pubblici che si intende progettare, individuando le nuove water squares e le green street
3. Dal punto di vista architettonico le stesse barriere lungo i percorsi vengono ripensate come strumenti di contenimento e canalizzazione dell'acqua che relazionandosi alla strada e al contesto definiscono un'architettura continua.

Infine la tesi si concentra in un approfondimento progettuale sul tratto di via G. Ferraris dove sono previsti due interventi di recupero di aree dismesse: il Pua relativo all'ex Manifattura Tabacchi di M. Cucinella e quello dell'ex area Feltrinelli di S. D'Ascia.



Il Progetto delle Piazze D'Acqua per l'area orientale di Napoli (Lidia Salvati)

Lo spazio pubblico tra i progetti previsti viene utilizzato come strumento di ri-tessitura, che connette gli spazi delle diverse "sacche" in modo da conferire una nuova unità alla trama urbana.

Il progetto è quello di una green street che connette due differenti tipologie di water squares che rappresentano uno spazio ludico il cui metamorfismo attualizza il concetto di spazio pubblico come architettura interattiva, attrattiva e volta alla costruzione di una città resiliente. Ed inoltre diventa luogo di riconoscimento e di interiorizzazione del paesaggio che nel suo insieme ridefinisce e unifica questa parte di città.

1. P. Miano, *Tecniche d'intervento per le aree dismesse*, Cuen 1994
2. R. Amirante P. Scala, *The area of the marshes outside the city walls in Planning Stormwater Resilient Urban Open Spaces*, Clean 2013
3. M.L.Nobile, *Napoli-Est from the mosaic to the enclosure textile*, giornale dell'Università IUAV n.119 edito da S. Tornieri, M. Triches, A. Tricoli, Venezia 2012

## La riduzione della vulnerabilità urbana per la mitigazione del rischio sismico nel centro storico di Assergi (AQ)

Primola Cardelli

Arch. Fabio Andreassi

La tesi, inserita in una ricerca che riguarda lo studio urbanistico dei centri storici minori abruzzesi (in seguito CSM), affronta il tema della riduzione della vulnerabilità urbana, ovvero della suscettività al danneggiamento fisico e alla perdita di organizzazione e funzionalità complessiva dell'insediamento colpito dal sisma. Il metodo progettuale prevede una preliminare analisi comparata dei CSM con l'intento di confrontare le caratteristiche fisiche del costruito e degli spazi aperti e ottenere una verifica di coerenza che si basa sulla misura contestualizzata dei valori, dei problemi e dei rischi.

Sono studiati cinque CSM: Abbateggio (PE), Aglioni (AQ), Alanno (PE), Aragno (AQ) ed Assergi (AQ), ognuno di loro diversi per geografia, ma simili per dimensioni e evoluzione storica. Dall'analisi comparata, Assergi emerge per una serie di valori e di problemi che favoriscono l'adozione dello strumento della Struttura Urbana Minima (SUM) all'interno di un approccio deterministico che prevede la misura degli effetti che il progetto ha nel contesto insediativo: ogni CSM viene letto con un set di 155 indicatori tipologici, morfologici, d'uso e di stato, da cui derivano 61 parametri urbanistici tra i quali vengono scelti quelli coerenti con gli obiettivi generali e i temi-problemi emersi. Nello specifico sono analizzati:

- Rapporto di servizio: rapporto tra le aree servite e gli spazi pubblici aperti serventi.
- Rapporto di città: rapporto tra la città pubblica e la città privata.
- Rapporto di proprietà: rapporto tra le aree di proprietà pubblica e la città privata.
- Indice di permeabilità dei tessuti: rapporto tra gli spazi pubblici aperti serventi e la superficie territoriale.

- Degrado dei tessuti: rapporto tra l'area degradata e/o abbandonata e la superficie coperta dell'insediamento.
  - Degrado dei volumi: rapporto tra il volume degradato e/o abbandonato e il volume totale dell'insediamento.
  - Densità degli isolati: numero degli isolati urbani in relazione alla superficie territoriale.
  - Densità delle strade: rapporto tra la lunghezza delle strade pubbliche e la superficie territoriale.
  - Densità delle superfetazioni: numero delle superfetazioni sulla superficie territoriale.
  - Dotazione della città pubblica: rapporto tra la città pubblica e gli abitanti teorici.
- La seconda parte del lavoro è incentrata sul progetto urbanistico di riduzione della vulnerabilità urbana e prevede cinque fasi. Le prime tre analizzano lo stato attuale della SUM defi-

nita come il sistema di percorsi, spazi aperti, funzioni urbane e edifici strategici utili per la risposta urbana in fase di emergenza, nonché per il mantenimento e la ripresa delle attività ordinarie economiche-sociali e di relazione. Successivamente si segnalano gli elementi che influiscono negativamente sul suo comportamento e si evidenziano gli ambiti caratterizzati da un maggior addensamento di criticità.

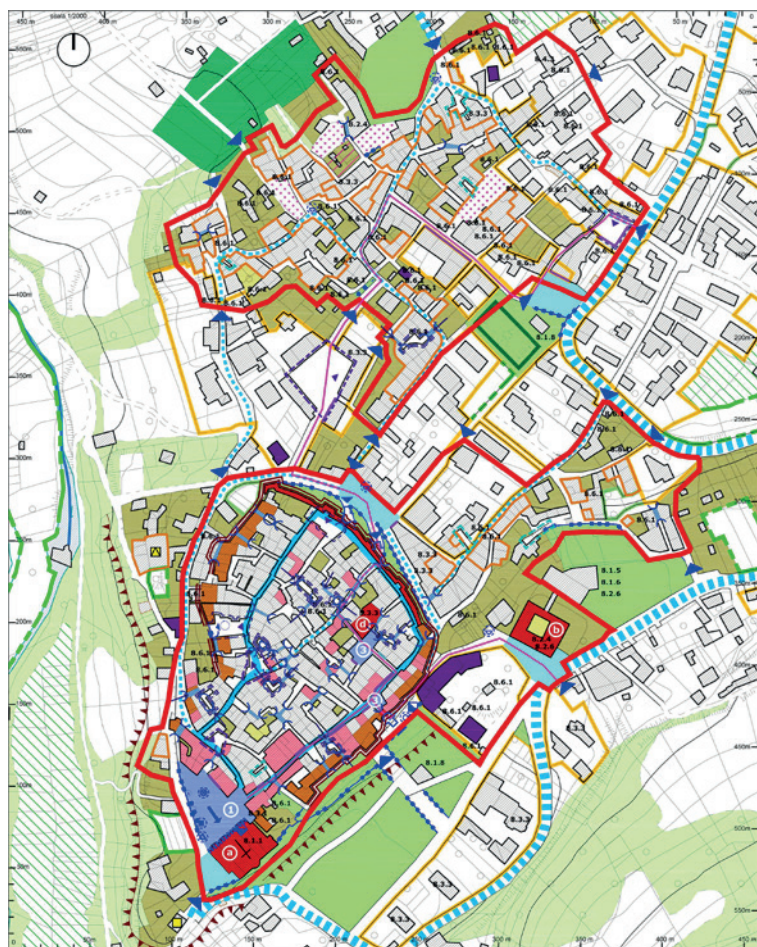
Nella penultima fase si individuano quattro progetti urbanistici e i relativi obiettivi:

- Dimensione sociale della città: ridurre la vulnerabilità urbana, favorire la ripresa e il ripopolamento del CSM, incentivare il turismo consapevole.
- Diradamento e ricucitura urbana: migliorare complessivamente la funzionalità della SUM con riuso, diradamento e delocalizzazione, ecc.
- Percorsi di fuga e aree di emergenza: indi-

viduare i percorsi di fuga e gli spazi aperti strategici durante l'emergenza e la successiva fase ordinaria.

- La sicurezza della città fisica: individuare le criticità dell'insediamento e le azioni progettuali con la rimozione delle superfetazioni, la messa in sicurezza degli edifici strategici e critici, nuovi passaggi pubblici coperti, ecc.
- I progetti urbanistici, con le altre indicazioni derivanti dall'analisi urbanistica comparata, vengono raccolti nella carta urbanistica tematica di progetto.

L'ultima fase prevede la verifica comparativa cartografica ante e post per evidenziare i gradi di coerenza, e la verifica analitica dello stato di salute del CSM tramite il confronto dei parametri urbanistici prescelti. Tale fase consente infine di impostare le azioni e le schede norma per la successiva redazione dei progetti urbani.



#### Verifica analitica

parametri	descrizione	codice	formula	u.m.	ante	post	
1	Rapporto di servizio	RS	Ase/SPS	%	27%	32%	
2	Rapporto di città	RC	Cpu/Cpr	%	32%	44%	
3	Rapporto di proprietà	RPa	APu/CPr	%	32%	44%	
4	Rapporti	Indice di permeabilità dei tessuti	IP	SPS/ST	%	21%	24%
5	Degrado dei tessuti	RDT	ADA/SC	%	84%	2%	
6	Degrado dei volumi	RDV	VDA/V	%	61%	2%	
7	Densità degli isolati	DIU	NIU/ST	n/mq	10,21	9,98	
8	Indici e densità	Densità delle strade	Ds	Ls/ST	ml/mq	0,05	0,06
9	Densità delle superfetazioni	DS		n/ha	4,11	0,00	
10	Dotazione	Dotazione della città pubblica	DCP	CPu/AbT	mq/AbT	13,11	15,46

Assergi. Carta urbanistica tematica di progetto (Primola Cardarelli)

a cura di Fabiola Fratini

## IJburg, un “Vinex” extra

*Dopo la riconversione urbana dei dock Java, KNSM, Borneo Sporenburg (anni '90), la crescita di Amsterdam procede verso est con la costruzione di IJburg. Il nuovo quartiere si concretizza, a partire dal 2001, grazie al programma Vinex approvato nel 1993 dal Ministero per l'Housing, la Pianificazione e l'Ambiente (VROM). Infrastrutture e residenze iniziano a prendere forma su un arcipelago artificiale collocato nel lago IJ. E pochi anni dopo, nel 2005, viene ultimato il tram che collega il nuovo quartiere alla stazione centrale di Amsterdam.*

Con il programma Vinex l'Olanda avvia una “campagna edificatoria” con l'obiettivo di realizzare, in soli 10 anni, 1 milione di abitazioni, diffondendo quartieri e piccole città in 25 regioni urbane dei paesi bassi. Per raggiungere l'obiettivo il Governo ritiene essenziale ridurre la presenza dello Stato nella *governance* e nel sostegno finanziario all'*housing*. Attraverso il decentramento, quindi con il passaggio di competenze a regioni, province e comuni, lo Stato fa un passo indietro. Con il coinvolgimento sostanziale dei privati nella produzione di nuove residenze (70% del mercato riservato ai privati) il peso del *welfare* viene drasticamente ridotto. Semplificazione, flessibilità e diversificazione sono alcune parole chiave che accompagnano il programma.

I risultati non si fanno attendere: nel 2005 si contano 828.145 abitazioni raggruppate in forme insediative che nessuno è stato in grado di prevedere. Quartieri diffusi, a mosaico, multipolari si estendono nelle regioni coinvolte, consumando suolo, dando luogo a collage urbani a bassa densità. Eppure tra gli obiettivi del programma figurano principi di sostenibilità e indirizzi per la realizzazione di habitat compatti, multifunzionali, *pedestrian friendly* e a portata di trasporto pubblico.

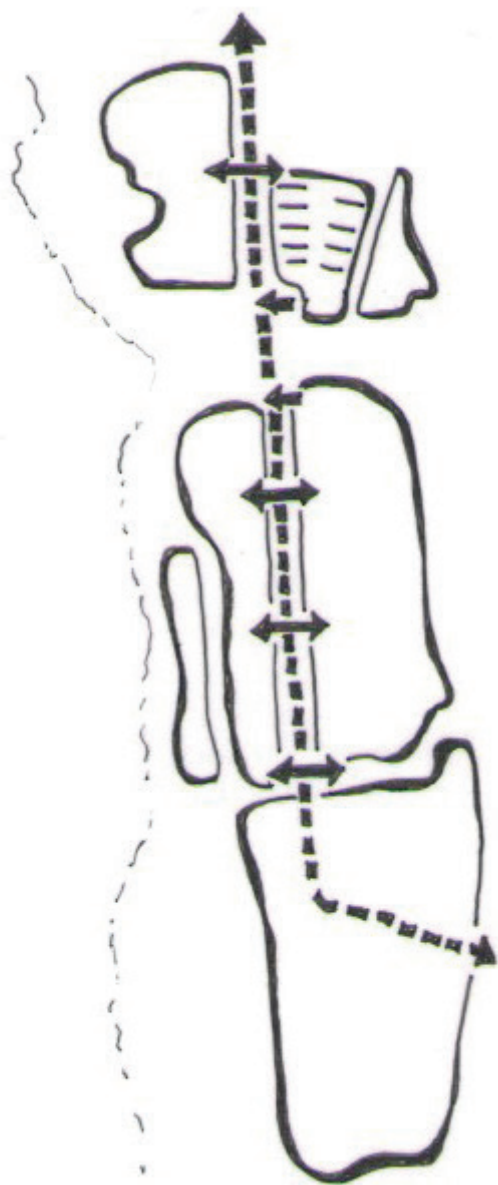
Tuttavia, grazie ad alcune particolari condizioni di contesto, malgrado un'impostazione generale a “maglie larghe”, in alcuni casi è stato possibile costruire quartieri di qualità. Tra gli esempi riusciti, IJburg emerge come “best practice”. Qui la partnership pubblico-privato guidata dalla Municipalità ha promosso un insediamento di qualità - denso, misto e sostenibile -, nuove soluzioni per rispondere ai cambiamenti climatici in atto, un iter di pianificazione / progettazione / realizzazione innovativo, dalla città all'isolato.

### Il Vinex in sintesi

Il documento *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra - Vinex (Fourth Report on Spatial Planning Extra)*, conosciuto con l'acronimo Vinex, nasce per rispondere a un importante fabbisogno abitativo pregresso; per innovare i processi decisionali, riducendo il ruolo dello Stato nella guida allo sviluppo del territorio; per contrarre il *welfare* legato all'*housing* e, quindi, per aprire la produzione di residenze al mercato e ai privati; per promuovere la sostenibilità.

Il programma prevede il decentramento dei processi decisionali e di pianificazione a favore di regioni urbane, di province e di comuni; l'implementazione di partnership pubblico-privato; lo snellimento dei processi e la semplificazione degli strumenti di pianificazione. I principi di sostenibilità contenuti nel documento si declinano attraverso un modello di “città compatta”, densa e multifunzionale; il sostegno a interventi di completamento o a insediamenti in prossimità di zone urbanizzate in difesa degli spazi liberi (regola “in-on-near”); la salvaguardia delle aree rurali, naturali e della componente acqua; l'incentivo al contenimento della mobilità privata e alla realizzazione di infrastrutture di trasporto pubblico.

In dieci anni, i distretti Vinex cambiano in modo significativo la geografia suburbana olandese, colonizzando gli spazi aperti di 25 regioni urbane del paese. A processo concluso il nuovo patrimonio edilizio rappresenta, in un paese di 16 milioni di abitanti, 10 volte il “piano casa” lanciato dal governo Berlusconi nel 2009 in Italia. E l'osservazione di ciò che è accaduto evidenzia le contraddizioni di una campagna forgiata sull'urgenza delle quantità e l'assenza di strumenti mirati a delimitare quantomeno i rischi possibili.



IJburg, schema di impianto

Così, contrariamente alle premesse, nel 60% dei casi, i nuovi insediamenti erodono gli spazi aperti, consumando suolo. L'idea di città compatta sfuma dietro la riconferma del modello suburb (20-25 abitazioni per ettaro è la densità media), il mix funzionale stenta a decollare se non in forma di *shopping centre* collocati a distanza di automobile dalle residenze. La flessibilità e l'apertura ai privati produce mosaici urbani di qualità variabile. Alcune ragioni. Le istituzioni regionali, provinciali e comunali non hanno potuto/saputo organizzare, in modo adeguato, la "macchina" destinata a indirizzare l'attuazione di un programma di così vasta portata. Il processo di apertura al mercato, "guidato" dagli enti locali impreparati a interpretare i nuovi ruoli assegnati dal governo centrale,

si è distinto per il prevalere degli interessi degli imprenditori. L'apertura ai privati ha significato meno pianificazione e la rincorsa di una flessibilità a tutto campo, sintetizzata dal motto *go with the flow*, che, in assenza di uno scenario di riferimento, ha portato alla frammentazione dell'offerta, esasperando il concetto di diversità.

Infine per quanto concerne la sostenibilità, le ragioni degli investitori e le esigenze di mercato hanno contato più degli indirizzi del programma: troppi gli insediamenti a bassa densità che consumano suolo, auto-dipendenti e mono-funzionali.

Eppure, come ricordano Jolte Beijenga e Jeroen Minsk, autori del *Vinex Atlas 010*, laddove i governi locali hanno saputo guidare la trasformazione e le imprese coinvolte nel processo hanno perseguito la qualità urbana, gli obiettivi sono stati centrati (20% dei casi). Tra queste esperienze positive, IJburg può essere catalogata tra le *best practice*.

### IJburg in breve

Con 45.000 residenti e 12.000 posti di lavoro previsti, distribuiti su otto isole artificiali a 15 minuti di tram da Amsterdam, una densità che decresce dal centro verso il bordo delle isole - passando tra 70 a 20 abitazioni per ettaro - IJburg si distingue per il suo profilo urbano e come eccellenza del programma *Vinex*.

La localizzazione, il lago IJmeer, era già stata promossa ai tempi del famoso progetto "Pampus" di Van den Broek e Bakema del 1965. Il progetto prevedeva la realizzazione di una città lineare per 350.000 abitanti adagiata su un sistema di isole artificiali. Opzione messa nel cassetto, rielaborata negli anni '80 e portata a termine negli anni '90 quando la *Amsterdam Regional Group Conference* (ROA) stabilisce che nella regione dovranno essere costruite 100.000 nuove unità. Amsterdam dovrà accogliere 36.000 abitazioni, incluse le 18.000 previste a IJburg, e 64.000 residenze verranno distribuite nella regione di Almere.

Ma la collocazione, il lago IJmeer, non riscuote l'appoggio della cittadinanza per la presenza di importanti aree naturali e per la prossimità di siti contaminati da rifiuti chimici.

Così, nel rispetto di un processo decisionale *bottom-up*, nel 1997, il Comune indice un referendum al riguardo. La maggioranza

dei votanti si esprime contro IJburg ma il quorum non viene raggiunto. Risultato: il progetto prosegue il suo iter e, fuggendo i timori degli oppositori, il Municipio propone di costruire un insediamento sostenibile, di valorizzare e di proteggere le aree naturali, di decontaminare le zone inquinate.

IJburg viene perciò pensata come una città densa e mista, innovativa e sostenibile, a dimensione di pedone e di ciclista, saldamente collegata ad Amsterdam grazie a una linea di tram espresso, due ponti - tra questi il famoso "Nescio" bridge - e una nuova connessione con la viabilità a scorrimento veloce A1/A9.

Grazie a una buona offerta di attrezzature e di servizi (asili, scuole, impianti sportivi, centri di divertimento); di uffici e di negozi (400.000mq); di spazi aperti, a tutte le scale, dall'isolato alla *city beach* di Strand, IJburg può essere catalogato come habitat urbano riuscito.

E l'urbanità si valorizza attraverso la vicinanza con la natura (aree naturalistiche) e l'accessibilità all'acqua (4 porti turistici e 1500 posti barca). Al posto dell'ex-discarica di prodotti chimici sorge il Diemerpark mentre il Natuureiland IJmeer è finalizzato a proteggere la flora e la fauna locale.

Infine, con la costruzione di isole artificiali e di abitazioni sull'acqua, IJburg diventa anche l'occasione per sperimentare nuovi antidoti in risposta al crescente innalzamento del livello del mare e per testare modelli di città a "consumo 0" di suolo.

Per quanto concerne l'ambiente urbano, ogni quartiere è caratterizzato da una identità propria, lo schema di impianto a griglia, disegnato da strade e canali, conferisce unitarietà e riconoscibilità all'intervento.

Le prime isole realizzate, che formano i quartieri di Steigereiland, Haveneiland, Rieteiland, sono tenute insieme da un lungo boulevard, l'IJburglaan, e dal tram che scorre al centro. Per sottolineare il ruolo ordinatore dell'asse e accentuarne, così, la riconoscibilità, il master plan stabilisce che i fronti urbani lungo la strada siano allineati e alti 8 piani mentre verso il bordo delle isole la densità declini progressivamente, accogliendo unità residenziali individuali.

Il primo insediamento che si scorge arrivando da Amsterdam, percorrendo l'IJburglaan, è Steigereiland. Qui si trovano 3 quartieri, ognuno distinto dall'altro.

Steigereiland Zuidbuurt, il primo a essere costruito e completato (2004-2009), è un quartiere a densità media (41 abitazioni/ettaro) che rievoca l'Amsterdam storica e i suoi isolati lunghi e stretti. Assolutamente diverso, eppure legato alla tradizione olandese, Waterbuurt, sul lato opposto dell'IJburlaan, è un quartiere sull'acqua che ospita esclusivamente case galleggianti e houseboat (29 abitazioni/ettaro). A questo si affianca Steigereiland Noordbuurt (2007-2010), il più denso dei tre (70 abitazioni / ettaro) che si distingue per la grana grossa del tessuto.

Il quartiere successivo, Haveneiland, può essere considerato il centro della cittadina. È l'area di gran lunga più estesa dell'arcipelago (oltre 100 ettari), con una densità che oscilla dalle 54 (Haveneiland Oost, 2005-2010) alle 70 abitazioni per ettaro (Haveneiland West, 2001-2011). La grana grossa dell'impianto e la densità favoriscono a Haveneiland lo sviluppo di un ambiente decisamente urbano. Qui sono presenti la stazione centrale del tram, e, oltre alle residenze, uffici, ristoranti, bar, palestre. La piazza circondata da negozi e il boulevard centrale rappresentano i luoghi di aggregazione più frequentati di IJburg.

Rieteiland fronteggia Haveneiland, sul lato opposto dell'IJburglaan. Il quartiere si compone di unità scandite da *skyline* particolari. Sul fronte del boulevard si allineano gli edifici alti di Grote Rieteiland (2001-2008) mentre a Kleine Rieteiland (2002-2009), lungo i canali, si distribuiscono le abitazioni individuali, facendo scendere la densità a 20 abitazioni per ettaro.

Per quanto concerne la fase II, le isole Centrumeiland, Middeneiland, Strandeiland e Buiteneiland restano in *stand by* fino al 2010. L'attesa è dovuta alla "ricerca" di un masterplan capace di salvaguardare la vulnerabilità dell'ambiente circostante e al raggiungimento di una condizione economica che consenta alla Municipalità di rientrare delle spese di infrastrutturazione. Così, attraverso gli indirizzi di un piano "sensibile", le isole vengono concepite con un carattere "organico", con una relazione tra costruito e natura filtrata attraverso giardini collocati lungo le rive e pendii che gradualmente permettono l'incontro tra terra e acqua, mitigando così la presenza antropica.

In definitiva, l'ambizione di IJburg è quella di rievocare da un lato il *sense of place* di Amsterdam, dall'altro di realizzare un ambiente urbano che possa essere percepito come "un ospite sull'acqua", un habitat fortemente integrato alla natura senza essere invasivo. Densità, funzioni, attenzione allo spazio pubblico e al rapporto con l'acqua fanno di IJburg un luogo dove la domanda di acquisto di abitazioni è costante e verso dove il "turista culturale" muove i primi passi.

Eppure la somma di queste attenzioni non si sovrappone alla mappa mentale dei desideri degli abitanti, che non sempre condividono le scelte perseguite. Così, nel 2007, nasce *the blue house*, un luogo di arte e di incontro, una stanza di compensazione tra attori nata con l'obiettivo di promuovere "eccezioni alle regole" e di plasmare l'ambiente urbano in ragione dei bisogni dei residenti.

### **Una risposta al cambiamento climatico: isole artificiali e case galleggianti**

L'innovazione a IJburg si identifica con le isole artificiali e le abitazioni galleggianti. Due sperimentazioni finalizzate a individuare soluzioni al consumo di suolo e all'innalzamento del livello dell'acqua, che ormai mette in crisi il sistema dei *polder* attivo fin dal XI secolo.

Del resto, un primo "allarme-acqua" si era già manifestato nel 1953. Allora il governo definì un pacchetto di politiche funzionali a individuare le azioni necessarie a ridurre i rischi. Ma per contrastare l'ormai progressivo innalzamento del livello del mare – si prevede un più 0,18 / 0,59 metri per la fine del XXI secolo, secondo l'*Intergovernmental Panel on Climate Change* –, è necessario muovere verso nuove sperimentazioni.

Così IJburg diventa anche un test per trovare le soluzioni che consentano un adattamento ai cambiamenti ambientali in atto. L'idea guida è di sostituire la tecnica del *polder*, che drena acqua e costruisce barriere, con la tecnica delle isole artificiali, che immette sabbia nel mare, già promossa altrove (Giappone, Emirati...).

Il test viene effettuato nel 1994, con una tecnica denominata *pancake method*, e concerne la realizzazione di una prima area artificiale di 30.000 mq che diventerà, poi, la punta nord di Steigereiland. Il metodo prevede la

messa in opera di strati sovrapposti di sabbia e di argilla di spessore variabile tra 0.5 e 0.75 metri, in una prima fase, e di 1 metro a fine opera, fino al raggiungimento del livello necessario. Per scongiurare problemi ambientali legati alla dispersione dell'argilla, nella II fase di costruzione, le isole vengono perimetrate da *floating curtain* (tendoni galleggianti).

L'innovazione delle isole artificiali si integra con la costruzione di argini e con l'implementazione di un sistema delle acque separato dal lago IJ finalizzato a salvaguardarne la vulnerabilità.

A questo riguardo alcuni importanti principi vengono inseriti direttamente nel masterplan. Ad esempio, le isole sono attraversate da canali e i canali devono formare una rete interconnessa di profondità minima pari a 1 metro e di larghezza pari a 10 metri; non possono essere realizzate vie d'acqua "senza uscita"; la rete è connessa al lago attraverso due paratie; la maggior parte degli argini è realizzato con elementi naturali, la pendenza è di 1:10 per creare spazi di interazione terra/ acqua a beneficio di flora e fauna.

Il successo tecnico e la sostenibilità economica verificata nel corso del test apre alla costruzione delle prime isole.

La seconda innovazione sperimentata a IJburg concerne la previsione di case galleggianti e l'incentivazione della presenza di *houseboat*. A questo tema viene dedicato il quartiere Waterbuurt (Steigereiland) dove i pontili disegnano la struttura dell'impianto urbano.

Le abitazioni galleggianti e le *houseboat* vengono concepite come residenze individuali, modellabili nel tempo in ragione delle necessità degli abitanti e, per questo, libere da regole. Per quanto concerne gli aspetti costruttivi, gli edifici appoggiano su vasche di calcestruzzo immerse nell'acqua, per una profondità di circa 1,50 metri. Sopra questo basamento viene realizzata una struttura leggera in acciaio pronta ad accogliere i pannelli che formano pavimenti, i soffitti e le pareti. Le stanze da letto sono realizzate al piano terra (collocato parzialmente sotto il livello dell'acqua). Il soggiorno e la cucina si trovano al piano superiore e sono collegate con un tetto-terrazza. A questo schema di base possono essere aggiunte altre unità: verande, terrazze galleggianti, stanze solari, ecc..



Fronte sull'acqua a Steigereiland

Le residenze sono collegate alla “terraferma” attraverso le banchine; qui possono essere allacciate al sistema di distribuzione di acqua, al riscaldamento e alla fornitura di elettricità. Il numero di case, 93 in una prima fase e 72 in una seconda, fanno crescere la densità di Waterbuurt West a circa 100 abitazioni per ettaro, la stessa del centralissimo quartiere Jordaan.

Il successo della “città giardino liquida” di Waterbuurt si afferma subito con un boom di richieste di case galleggianti inaspettato; una riconferma sul campo della teoria howardiana del terzo magnet in chiave “blu”, che ribadisce l’inevitabile bisogno antropologico di contatto con la natura.

### Innovazione di processo: una partnership pubblico-privato a guida pubblica

Il processo sperimentato nella pianificazione-progettazione-realizzazione di IJburg si iscrive nelle regole del decentramento e della partnership pubblico-privato definite dal programma Vinex. Eppure, grazie alla Municipalità di Amsterdam - *City Planning Department* (DRO), sia il processo, sia i risultati ottenuti si differenziano, in positivo, dall’insieme delle altre esperienze.

In attuazione dei contenuti del programma, la Municipalità, una volta acquistate le aree dalla National Land Holding Organisation,

diventa il promoter dell’iniziativa.

A questo riguardo, il DRO decide di individuare una specifica *task force* esclusivamente dedicata a IJburg, il Projectbureau IJburg (1995). Tuttavia, come rimarkano i responsabili del processo, IJburg non è stato il *child of a single person* ma il risultato di una collaborazione verticale tra istituzioni di livello diverso, dal VROM al DRO, di una collaborazione orizzontale tra agenzie pubbliche e dipartimenti con specifiche competenze (infrastrutture, acque, reti tecnologiche, *management*), perciò interdisciplinare, e di una partnership pubblico-privato.

Le azioni intersecate da questa moltitudine di *stakeholder* riguardano l’assegnazione delle competenze; l’elaborazione di masterplan; la costruzione delle isole e l’infrastrutturazione dell’insediamento; la predisposizione di un piano finanziario, che significa la valutazione del costo delle opere e dei lotti edificabili; la formulazione di valutazioni per la riduzione dei rischi ambientali (alla quale partecipano un gruppo di pressione ecologista).

Tra pubblico e privato viene stilato un contratto (*commitment*). Per semplificare le negoziazioni e gli accordi con i privati, le imprese vengono raggruppate in tre consorzi, uno per ogni isola (fase I).

Il DRO si impegna a realizzare le reti tecnologiche, le strade, i ponti, e il tram e a coordinare i molteplici soggetti implicati (azioni



Case galleggianti a Waterbuurt

che fanno parte del pacchetto definito *Red Carpet Programme*). Dal canto loro i privati si impegnano, ovviamente, a costruire le volumetrie previste e a realizzare la rete degli spazi pubblici. Accordo, quest’ultimo, che non si dimostra vincente. Infatti, dopo aver accertato i bassi standard qualitativi offerti dai privati, il DRO sceglie di controllarne direttamente la costruzione.

In quanto *developer*, il DRO definisce i lotti edificabili, concordandone in anticipo il prezzo con i privati. Un costo basso, alla luce del boom immobiliare degli anni successivi, ma che alla firma del contratto consentiva al Municipio di rientrare, senza rischi, dei finanziamenti erogati per le opere infrastrutturali. L’acquisto dei lotti avviene con 3-5 anni di anticipo rispetto alla fase realizzativa. Un tempo giudicato troppo lungo dai privati che, sebbene i costi siano bassi, lamentano l’elevato rischio di investimento che, tuttavia, finiscono per accettare. Lo sviluppo di IJburg viene fissato nelle rappresentazioni dei masterplan elaborati per gruppi o per singole isole in collaborazione con le parti private. A questi si affiancano le linee guida e i *design code*. Tuttavia, per scongiurare eventuali “cadute di stile”, viene previsto un *quality team* per seguire l’implementazione del masterplan e la figura di un *block coach* finalizzata a coordinare e controllare le attività di costruzione degli edi-





Abitazioni individuali lungo il margine delle isole

fici e dello spazio pubblico alla dimensione dell'isolato.

Inoltre, ogni isola conta uno o più supervisor che si aggiungono ai responsabili di progetto dei singoli isolati. La qualità di ogni edificio è definita in accordo con l'*IJburg quality team*.

In breve tempo, i privati diventano consapevoli che, per arrivare a fine processo, è necessario condividere i principi di qualità e ingaggiare architetti esperti.

E i risultati confermano le premesse. Da un lato IJburg viene citato come un *good ordinary neighborhood*, dall'altro la cittadina sembra soffrire di *over-planning*, restituendo una buona qualità difficile da animare.

*“Lesson to learn”*. Il successo di IJburg è dovuto a un insieme di fattori tra questi emergono: il ruolo proattivo di *leadership* svolto dal pubblico e la capacità dimostrata di lavorare in *partnership* con istituzioni, agenzie e privati; la creazione di una struttura pubblica interamente dedicata all'iniziativa, il *Projectbureau IJburg*, formata da professionisti capaci; un programma/piano sviluppato, passo dopo passo, dalla città all'isolato.

Grazie a questo accompagnamento, che dalle regole scritte passa al cantiere e dai *blue print* alle relazioni tra attori, il percorso negoziale ha prodotto buoni risultati. Dal canto loro i privati si sono resi disponibili

alle richieste con la consapevolezza che una buona qualità urbana è anche garanzia di profitto.

Tuttavia, il lungo percorso negoziale ha, giocoforza, ridotto l'interazione con gli abitanti giunti alla fine del processo, quando IJburg era già in fase avanzata di realizzazione. Città e abitanti scontano perciò la ricerca di un riconoscimento reciproco ancora in fase di rodaggio.

La nuova scommessa per IJburg è pertanto quella di rendere l'*over-planning* permeabile e di aprire spiragli di flessibilità per accogliere le istanze degli ultimi arrivati.

### Intervista a Jelte Boeijenga e Jeroen Mensink, architetti, autori del Vinex Atlas

**F.F.** Quali innovazioni sono state introdotte attraverso il programma Vinex?

**J.B. J.M.** Il programma Vinex ha introdotto una discontinuità nel modo in cui in Olanda si affronta il tema delle politiche sulla casa. Attraverso il nuovo report il Governo afferma un cambio di rotta, riducendo il sostegno finanziario e la *governance* nell'ambito dell'*housing*.

Perciò, nei nuovi distretti, solo il 30% delle residenze viene riservato agli interventi di

*social housing* mentre la restante quota è opzionata per il settore privato. E così si passa dall'affitto alla proprietà.

Il programma rappresenta il primo passo verso il decentramento delle scelte, della gestione e della fase attuativa dello sviluppo urbano. Le regioni urbane, insieme alle province e ai comuni sono responsabili della localizzazione dei nuovi interventi e della distribuzione delle risorse. I comuni sono inoltre responsabili della elaborazione dei master plan, del pareggio di bilancio e devono essere in grado di guidare la fase negoziale. Tutti passaggi non facili, soprattutto per le piccole amministrazioni dove i tecnici delegati alla pianificazione o non ci sono o hanno poca esperienza.

**F.F.** A quale modello si riferiscono in nuovi interventi? Quali nuovi paesaggi urbani si delineano?

**J.B. J.M.** La complessità del processo, la novità introdotte attraverso il decentramento, la differenza tra regioni e, all'interno di ogni regione urbana, la differenza tra municipalità ha prodotto un ampio ventaglio di risultati.

L'obiettivo del Vinex era di realizzare insediamenti compatti, in controtendenza rispetto alla diffusione che ha caratterizzato gli anni 70, e garantire la diversità nell'ambito di ogni quartiere.



Il boulevard IJburglaan

Lotto ad alta densità ad Haveineland

Cosa è accaduto? In alcuni casi, come nelle città delle regioni collocate a Ovest, i Vinex district configurano un modello di città compatta, come a Amsterdam – IJburg. Nella regione Randstadt Holland, i nuovi insediamenti concentrati intorno a Rotterdam l'Aja e Delft hanno dato luogo a una conurbazione di forma multipolare, erodendo gli spazi del Green Heart. Nel Sud, nelle città medie e piccole e intorno ai villaggi, l'esito finale può essere definito una forma "a mosaico".

Di fatto, attraverso il programma lo Stato ha distribuito metri quadri e finanziamenti senza elaborare una visione a grande scala in grado di rappresentare gli assetti futuri auspicati. Così, i risultati ottenuti sul terreno sono stati una sorpresa. Sarebbe stato possibile raggiungere esiti migliori attraverso l'elaborazione di scenari a scala regionale e locale e una maggiore conoscenza dei processi e degli strumenti da parte dei soggetti locali.

In particolare, si sarebbe dovuta potenziare la capacità tecnica dei soggetti locali e prevedere una maggiore flessibilità, a lavori conclusi, finalizzata ad accogliere le esigenze degli abitanti insediati.

**F.F.** Come è stato possibile integrare visione d'insieme e flessibilità a IJburg?

**J.B. J.M.** La visione d'insieme si esplicita, a livello locale, attraverso un disegno coerente dell'impianto urbano che riannoda le singo-

larità delle parti, riconducendo la diversità all'interno di una logica leggibile. Un'attenzione scarsamente adottata nell'insieme dei distretti Vinex.

A IJburg, un'eccezione a questo riguardo, l'impianto a griglia struttura e rende coerenti le isole, valorizzando le identità delle singole parti. Questa visione d'insieme è stata resa possibile grazie all'esercizio di una forte regia da parte del DRO e alla condivisione degli obiettivi da parte delle imprese coinvolte nel processo. Nella gran parte dei Vinex (80% dei casi) le logiche di mercato e la presenza di imprenditori poco interessati alla qualità hanno prodotto ambiti urbani mediocri.

**F.F.** IJburg 2.0?

**J.B. J.M.** Il futuro di IJburg è ancora più sostenibile. Nella versione IJburg 2.0, il perfezionamento del ciclo dell'acqua renderà possibile il relativo riutilizzo da parte degli abitanti e l'immissione nel lago IJmeer; per quanto concerne l'energia, dal 2020 l'uso di pannelli solari sarà esteso a tutti gli edifici; lo sviluppo del *car sharing*, del trasporto elettrico e l'individuazione di nuove regole restrittive per il parcheggio potranno costituire un ottimo incentivo per una mobilità più virtuosa (sono ancora troppi gli abitanti che si spostano in automobile).

Per accrescere il senso di urbanità, il futuro di IJburg deve includere una *mixité* funzionale

più spinta; un passo necessario a vitalizzare lo spazio pubblico. Infine il rapporto acqua/ città potrebbe essere ancora migliorato attraverso lo sviluppo di pontili e ormeggi e una maggiore integrazione dei canali nel sistema degli spazi pubblici.

### Intervista a Zef Hemel, deputy director of Urban planning Department of the city of Amsterdam; professor on Urban and Regional Planning at the University of Amsterdam (UvA)

**F.F.** In quale contesto culturale è stato concepito il programma Vinex?

**Z.H.** Il programma Vinex segna la fine del *National Housing Programme* e l'inizio di un clima di liberismo che è ancora presente nel paese. In questo clima è difficile pensare di sviluppare la città in modo coerente; nessuno crede più nella pianificazione.

Non è un caso che il Ministero dedicato alla pianificazione sia stato sostituito da un Ministero che si occupa allo stesso tempo di infrastrutture, di acqua e di pianificazione senza un potere reale sullo sviluppo del territorio e senza la facoltà di elaborare indirizzi innovativi.

Nel frattempo, nel 2008, è stata varata una nuova legge urbanistica di stampo liberista, segnando l'inizio di una serie di iniziative improntate alla deregulation. Quello che è evi-



Nescio bridge

dente è che il modo di vedere lo sviluppo del territorio e la trasformazione urbana è condizionato dal contesto politico e la deregolamentazione che si accompagna alla stagione politica attuale non favorisce l'elaborazione di linee di indirizzo adeguate ai cambiamenti in atto.

**F.F.** Quale novità importanti introduce il programma Vinex?

**Z.H.** Attraverso l'esperienza dei Vinex 1995-2005, per la prima volta il Governo ha deciso di ritagliarsi un ruolo di secondo piano. I governi locali, dal canto loro, sono stati investiti da richieste a cui non erano preparati; i privati hanno tratto beneficio dall'urgenza attuativa imposta dal programma. I risultati sul campo sono perciò deludenti. Ormai sono gli attori privati a svolgere un ruolo decisivo nel processo di piano. La loro visione di sviluppo è parziale e filtrata dagli interessi individuali, troppo spesso a breve termine e di corto respiro. In queste condizioni nessuna innovazione è possibile, salvo rare eccezioni.

Nell'implementazione del programma Vinex le Municipalità, le *Housing Corporation* e il settore privato hanno dovuto trovare un accordo per portare a termine la realizzazione degli insediamenti programmati. E questo, in alcuni casi, laddove era presente una componente forte della rappresentanza pubblica, come a IJburg, ha consentito di bilanciare i pesi nell'ambito del processo decisionale, ripor-

tando il processo sotto la guida di una regia pubblica, aprendo alla sperimentazione.

**F.F.** Cosa è avvenuto a IJburg?

**Z.H.** Negli anni '80 il Municipio di Amsterdam decide di sviluppare l'area di IJburg. Tuttavia, per mancanza di fondi, il progetto si arena. Negli anni '90, grazie al programma Vinex, l'ipotesi viene riconsiderata.

Per garantire l'attuazione del programma, viene stipulato un accordo di cooperazione pubblico-privato al quale partecipano, per una quota del 30%, le *housing corporation* e, per il 70%, gli imprenditori privati.

La trasformazione di ogni isola avviene sotto il controllo di un consorzio misto a carattere pubblico-privato. Per garantire un paesaggio vario, nell'ambito di ogni isola il piano prevede la distribuzione delle densità abitative.

All'inizio del processo sono gli attori privati a svolgere un ruolo di guida, il dialogo tra le parti procede con difficoltà. Ma nel 2003 le condizioni cambiano. Cresce il numero dei soggetti coinvolti e tra questi diventa vincente la presenza di un *équipe* di bravi architetti del DRO. La cooperazione prende avvio in un periodo di prosperità economica; il prezzo dei lotti edificabili aumenta rispetto al valore di acquisto, il rischio per gli imprenditori diminuisce e cresce la disponibilità al confronto. Lo sviluppo di ogni isola viene pianificato attraverso un percorso negoziale aperto e tra-

sparente alla fine del quale viene elaborato il master plan. Quindi si passa alla fase costruttiva, ancora in corso. E in questa fase i privati continuano a essere affiancati dagli esperti del DRO.

In definitiva, sono convinto che il caso IJburg sia una eccezione nel panorama dei distretti Vinex, sia per il processo intrapreso, sia per le densità realizzate, sia per gli usi previsti, che rendono il paesaggio costruito più simile a un quartiere di Amsterdam che a un suo sobborgo. E questo è il risultato che volevamo ottenere.

**F.F.** Considera IJburg un punto di arrivo in termini di processo di pianificazione?

**Z.H.** I processi evolvono e la pianificazione deve adattarsi ai cambiamenti in atto. E, da questo punto di vista, lo *Structural Plan Vision 2040* di Amsterdam (2004-2011) costituisce un'innovazione importante. È ormai chiaro che il planning è diventato un mezzo di comunicazione e senza la ricerca di un coinvolgimento diretto di tutti i soggetti coinvolti il processo non ha più senso.

L'esperienza dello *Structural Plan* ha dimostrato che non sono gli strumenti classici dell'urbanistica a determinare il successo di un percorso di planning ma quello che io chiamo il *soft planning* ovvero lo *storytelling*, un racconto urbano – empatico e coinvolgente – aperto al pubblico nei luoghi della città e

sui *social network*. Attraverso la narrazione, il pubblico diventa ricettivo, acquista familiarità con i temi illustrati, cresce la fiducia negli interlocutori e l'elaborazione di una visione condivisa diventa possibile. Nel caso di Amsterdam il processo è stato avviato nelle strade e nelle piazze. Poi gli interlocutori sono cresciuti di numero e gli incontri sono stati organizzati nei teatri. Poi il pubblico e il processo hanno richiamato l'attenzione degli amministratori di piccoli Comuni dell'*hinterland* che hanno chiesto di partecipare. I temi sono stati ampliati e la visione è stata approfondita grazie al contributo di tutti.

Questo per dire che il *planning* non può rimanere cristallizzato, legato a un pensiero e a una fase storica superata nei fatti, ma deve evolvere attraverso nuove forme e nuovi strumenti, come dimostra lo *story-based-project* sperimentato a Amsterdam. Il futuro della città passa attraverso le relazioni tra attori (dal vivo e via web), l'agopuntura urbana, i piccoli interventi, la fine dei progetti urbani e l'idea di sostenibilità. Questa è la *creative city*, un'idea di città condivisa, aperta e innovativa.

#### Riferimenti bibliografici

- J. Beijenga, J. Minsk, *Vinex Atlas 010*, Uitgeverij 010 Publishers, Rotterdam 2008.
- M. Bonnike, *Vinex. A future perspective*, Phd thesis TU Delft.
- F. de Zeeuw, *Small cities in an artificial landscape*, Holland real estate yearbook, [www.holland-re.com/urban\\_planning](http://www.holland-re.com/urban_planning), 2010.
- N. Falk, *New Communities – looking and learning from dutch experience*, Town and country planning, December 2008.
- F. Fratini, *Vinex o il piano casa olandese*, Rassegna di Architettura e Urbanistica n. 144, agosto-dicembre 2014.
- S. Netsch, N. Kropman, *What is it Next after Vinex?*, 2011.
- Y. van Remmen, A.J. van der Burg, *Past and future of Dutch urbanization policies: growing towards a system in wich spatial development and infrastructure contribute to sustainable urbanization*, 44th ISOCARP Congress 2008.
- D. MEGW Snellen & H. D. Hilbers, *Evaluation of the mobility impacts of the Dutch Vinex policy*, Association for European Transport and Contributors 2005.
- J.J.M. Steenbergen, R.J. Van Bemmelen, *Land. If you don't have it, create it. The case of IJburg, Amsterdam*, [onlinelibrary.wiley.com/ird.666/pdf](http://onlinelibrary.wiley.com/ird.666/pdf), 2011.
- The Scottish Government, *Delivering better place in Scotland, Case study 5: IJburg Amsterdam*, The Netherlands, [www.gov.scott/Publications/2010-12](http://www.gov.scott/Publications/2010-12), 2010.

## Ricordo di PIER LUIGI PAOLILLO

Federico Oliva



Lunedì 24 ottobre si è spento a Milano Pier Luigi Paolillo, Professore Ordinario di Urbanistica presso il Politecnico di Milano, dopo una lunga malattia contro la quale aveva lottato tenacemente, senza mai perdere il suo spirito combattivo e la capacità di affrontare il breve futuro che lo aspettava con ironia e sarcasmo. Ha lavorato fino all'ultimo, nonostante le sue condizioni peggiorassero progressivamente, entrando tutte le mattine molto prima di tutti gli altri colleghi al terzo piano del Dipartimento di Architettura e Studi Urbani per prendere possesso della sua stanza dove faceva tutto: scriveva, lavorava, riceveva gli studenti e fumava il toscano, fino a quando i medici glielo hanno impedito.

Pier Luigi era un urbanista convinto, consapevole della utilità e della necessità della pianificazione spaziale, anche dopo molti anni sempre legato all'insegnamento ricevuto allo IUAV dove si era laureato nel 1979. Un'esperienza che ha guidato la sua vita di docente e di urbanista, perché in particolare da Astengo aveva assorbito la necessità imprescindibile di un approccio analitico scientifico. Approccio che aveva approfondito relativamente alla componente ambientale delle problematiche urbanistiche e territoriali, ma anche sviluppando una particolare attenzione per i sistemi informativi territoriali che riteneva necessari per ogni decisione di pianificazione e che costruiva con grande dispendio di lavoro e di energia nei suoi lavori professionali e nelle tesi di laurea che seguiva, costringendo gli studenti ad un impegno inusuale per intensità e complessità; impegno per il quale gli studenti gli sono sempre stati, peraltro, riconoscenti.

Questa attenzione per le problematiche ambientali lo ha portato ad impegnarsi a fondo nel polo universitario che il Politecnico aveva attivato a Cremona e in particolare nel corso di laurea di Ingegneria Ambientale, all'interno del quale Pier Luigi si trovava a suo agio dialogando con ingegneri idraulici, agronomi, botanici, scienziati della terra con i quali definiva lo statuto e le linee portanti della sua pianificazione. Questo approccio costituisce la cifra specifica della sua urbanistica e ha informato i molti piani che ha progettato negli ultimi anni, soprattutto in Lombardia. Nel 1978 si iscrive all'Inu e nel 1983 ne diventa Membro Effettivo. Nel 1993 diventa Direttore di Urbanistica Informazioni, dopo gli oltre vent'anni di direzione di Salzano che aveva fondato la rivista quando Detti era Presidente, ruolo che mantenne fino al 1996. Pier Luigi, in quegli anni di grande rinnovamento politico e culturale dell'Istituto, contribuì a cambiare radicalmente l'impostazione della rivista, senza mai rinnegarne il carattere iniziale informativo e di voce regionale, facendola diventare per contenuti, impostazione grafica e capacità di comunicazione, quello che Urbanistica Informazioni ancora è, cioè una rivista che riesce a restituire con periodicità regolare lo stato dell'urbanistica italiana, senza mai abbandonare una linea di rilevante approfondimento scientifico e disciplinare. Per questo l'Inu lo ricorderà sempre con riconoscenza e affetto, oltre che per i meriti della sua figura scientifica e professionale.



*Urbanistica Informazioni vuole ricordare la sua direzione tra il 1993 e il 1996 quando la Rivista ha assunto la veste colorata con le "parole" in copertina*



a cura di Antonio Cappuccitti, Carmen Mariano, Irene Poli, Chiara Ravagnan

## Accademia urbana

Celestina Fazia, Sante Foresta, Francesca Moraci, Domenico Passarelli  
La centralità del progetto urbanistico:  
innovazione e sperimentazione  
all'Università Mediterranea di Reggio Calabria

Il dibattito sul ruolo delle discipline del progetto delle Facoltà di Architettura e di Ingegneria, che vede attivamente impegnate, insieme ad Accademia Urbana, le principali Società scientifiche dei relativi Settori scientifici disciplinari riunite in una specifica Rete delle Società scientifiche del progetto, è centrale, attuale e quanto mai necessario per rendere tali “scuole” dei veri incubatori di innovazione, in cui gli studenti sono portati ad agire concretamente in luoghi di massimo interesse scientifico-tecnico e culturale che sappiano unire nella sfera progettuale la creatività al pragmatismo.

L'intervento riformista e culturale e in linea con tutti i paesi europei necessita di chiarimenti strutturali della Legge Gelmini in relazione ad alcuni asset di obiettivi e di coerenza legislativa. Varie le questioni da affrontare tra cui la dimensione dell'Università italiana assimilata (nonostante vi sia una legge di settore e un regime non contrattualizzato della docenza) ad una Pubblica Amministrazione e la possibilità per i professori a tempo pieno delle discipline del progetto di svolgere attività di progettazione per sostanziare i contenuti dei propri corsi e riaffermare il ruolo etico e sociale delle discipline di Ingegneria Civile ed Architettura.

Queste due questioni, la prima di approccio generale al passo riformista del governo in relazioni alle “grandi aziende di stato” (di cui l'università è senz'altro quella culturale, della conoscenza più importante), la seconda il linea con l'Europa e in contrapposizione con lo svuotamento della ricerca progettuale tipica dell'architetto/ingegnere all'interno dell'esperienza di progettisti senza esperienza di progetti che caratterizza gran parte della docenza negando quella sperimentazione e validazione sul campo, rappresentano un gravissimo vulnus nel trasferimento alla missione formativa che, eliminando il rapporto con il contesto e negando quindi le ragioni del progetto, va a colpire l'essenza stessa delle discipline, la loro possibilità di sussistenza e, conseguentemente, delle professioni che ad esse fanno riferimento, causando, infine, il venir meno di quella fondamentale missione sociale e di trasferimento “tecnologico” di cui esse sono investite.

Partendo dall'assunto che il diritto alla sperimentazione progettuale non è un'opzione ma può configurarsi come un obbligo etico e come competenza scientifica fondamentale per chi insegna a progettare Piani e Programmi a scala urbana e territoriale, si possono ribaltare alcuni cardini su cui è

stata impostata l'offerta didattica/formativa delle nostre università.

La riorganizzazione dell'offerta, delle modalità di erogazione finalizzata alla sperimentazione, è sollecitata e al contempo necessaria, viste le continue trasformazioni del mercato del lavoro. La preparazione professionale dei futuri laureati da inserire – con competenze specialistiche – nel settore della pianificazione territoriale, urbanistica e ambientale, della valutazione strategica e della progettazione, richiede uno sforzo diverso, finalizzato a dare rilievo alla pratica del “fare”, che diversifichi le possibilità di inserimento innalzandone la qualità; occorre ripensare i criteri di abilitazione professionale, oggi penalizzanti per il pianificatore e l'architetto-ingegnere-urbanista, anche nella direzione di una riaffermazione giuridica delle responsabilità e dell'autorevolezza del suo ruolo nella definizione delle scelte di pianificazione. L'elaborazione di Piani, Programmi, Progetti e Valutazioni richiede sempre più competenze specialistiche e approfondimenti scientifici che derivano dalle esperienze acquisite e “testate” sul campo piuttosto che di natura esclusivamente teorica proprio perché l'Urbanistica – in quanto Disciplina e non Scienza esatta – appartiene alla sfera dell'offerta formativa a carattere pratico/sperimentale e alla formazione più squisitamente tecnica.

Nel saggio si affrontano due livelli di questioni:

- il Rapporto tra sperimentazione e progetto urbanistico;
- il “Progetto nella Formazione” per la riorganizzazione del sistema delle professioni.

Al fine di definire il quadro complessivo delle differenti modalità con cui il rapporto tra sperimentazione e progetto urbanistico viene declinato, si può fare riferimento all'Università Mediterranea di Reggio Calabria in cui operano gli autori del presente saggio.

I principali aspetti formativi in relazione alle specificità della Mediterranea sono:

- Triplice offerta formativa, con n. 3 Corsi di Laurea attivi in Architettura. I percorsi formativi previsti dal Manifesto in corso sono tre, una quinquennale a ciclo unico (CdL afferente al DarTe), una triennale in Scienze dell'Architettura (CdL afferen-

te al PAU) e una Laurea Magistrale in Restauro Architettura (CdL afferente al PAU). I tre Corsi di Laurea prevedono l'insegnamento della disciplina Urbanistica anche all'interno del Laboratorio di Urbanistica (al IV anno del CdL in Architettura – quinquennale – a ciclo unico) l'insegnamento dell'urbanistica in termini generali secondo titolazioni diverse quali Fondamenti di Urbanistica e, nello specifico, l'insegnamento della Progettazione Urbanistica.

- Le forme di interazione tra sperimentazione e ricerca si configurano nella specificità dei programmi formativi offerti dai singoli docenti. Solitamente la sperimentazione – con particolare riferimento alle interazioni con i processi di pianificazione e le esperienze in corso nei diversi contesti territoriali locali e nazionali – avviene (o dovrebbe avvenire) nei vari Laboratori e il livello di approfondimento della fase di progettazione/sperimentazione è a discrezione dei docenti che scelgono il programma e le modalità di somministrazione, privilegiando in generale ipotesi applicative di prassi ordinarie. Anche il trasferimento tecnologico e quindi l'applicazione di metodologie e procedure innovative, se previsto nei programmi di insegnamento, è attuato in maniera diversa; a titolo esemplificativo, durante l'anno in corso, i tre Laboratori di Urbanistica previsti al IV a.a. del CdL quinquennale pur avendo come oggetto lo studio del Piano Strutturale Comunale nell'attuazione della Lur 19/02, hanno proposto percorsi di sperimentazione diversi.
- I caratteri specifici e identitari degli approcci al progetto in urbanistica posti alla base dei Corsi di studio e dei singoli insegnamenti sono prioritariamente rivolti agli aspetti teorici disciplinari, sociali, economico-finanziari, ecologico-ambientali. La tecnica urbanistica è trattata solo all'interno di alcuni insegnamenti ma non ha una dimensione prevalente rispetto agli approcci generalmente teorici.
- I nuovi ambiti tematici che la Mediterranea pone come campi di lavoro prioritari a partire dai quali ripensare i percorsi della didattica e della ricerca e allinearli al dibattito in atto sull'Agenda

da Urbana europea e italiana sono affrontati marginalmente all'interno dei singoli insegnamenti, mentre sono oggetto di ricerche e di confronto scientifico spesso avulsi da un collegamento con la “pratica nella didattica”.

Il sistema delle libere professioni – in particolare quella dell'architetto e dell'urbanista – è invece, con i dovuti correttivi in campo sociale, in grado di recare in futuro un contributo essenziale alla prestazione di servizi altamente qualificati nel campo di “beni sociali” come, in generale, di servizi per il pubblico, nonché alla tutela dei diritti dei cittadini e alla prosperità economica essendo un settore privilegiato che muove e dà impulso all'economia. Le libere professioni (tutte), infatti, sono una componente di ogni società democratica e racchiudono un notevole potenziale di crescita per l'occupazione e il PIL. Per tale ragione è opportuno soffermarsi sul futuro delle professioni, sugli incipit derivanti da un percorso formativo adeguato e da una procedura abilitativa che sia di fatto “abilitante” e aprire un'attenta riflessione.

Il concetto di “libera professione” è riconducibile a quello delle artesliberales, che in un passato ormai lontano designava attività come quelle dell'insegnante, dell'avvocato, del costruttore edile, dell'architetto o dell'ingegnere nonché del medico. In quel contesto socioprofessionale, l'esercizio delle artesliberales era appannaggio dei ceti cui appartenevano i liberi cittadini: la borghesia e la nobiltà.

Il settore delle libere professioni riveste una cruciale importanza per le opportunità occupazionali offerte ai giovani che scelgono un futuro di libera imprenditorialità e investimento nelle proprie conoscenze. I titolari degli studi professionali devono rispettare le norme legislative e/o i contratti collettivi rispetto ai propri dipendenti, con i quali hanno un rapporto di lavoro subordinato, e rispetto ai giovani che presso di loro ricevono formazione professionale e svolgono la pratica professionale, un tirocinio o un percorso di specializzazione.

Tra le caratteristiche di una libera professione figurano la prestazione di un servizio immateriale di elevato valore e dal carattere spiccatamente intellettuale sulla base di una formazione (universitaria) di alto livello, l'interesse pubblico del servizio

prestato, l'indipendenza professionale ed economica nell'esercizio delle funzioni, la prestazione a titolo personale, sotto la propria responsabilità e in modo professionalmente indipendente, l'esistenza di un particolare rapporto di fiducia tra committente e prestatore di servizi, la prevalenza dell'interesse del prestatore a offrire un'assistenza ottimale rispetto all'interesse a ottenere il massimo guadagno e, infine, l'ottemperanza a regole professionali e deontologiche precise e rigorose.

Attualmente in Europa, all'interno del sistema delle libere professioni, esiste una tendenza alla diversificazione delle categorie professionali, come pure degli ordini, collegi o altre organizzazioni che ne disciplinano le attività.

A tutti gli Stati membri in egual misura spetta impedire che la caratteristica distintiva delle libere professioni, cioè l'asimmetria informativa tra prestatori e destinatari di servizi, venga sfruttata a favore dei primi. I servizi prestati dai liberi professionisti sono attività complesse, che richiedono un alto grado di competenze specialistiche. Al destinatario di tali servizi mancano quindi le informazioni, le conoscenze e l'esperienza sufficienti per giudicarne la qualità, sia al momento di sceglierne il prestatore sia ad erogazione del servizio avvenuta. Gli architetti e gli urbanisti liberi professionisti, dal canto loro, sono detentori di conoscenze tecniche difficilmente percepibili/accessibili ai non addetti ai lavori e assumono responsabilità civili, amministrative e penali durante tutto l'esercizio della professione.

Proteggono la collettività contro i rischi associati a scelte localizzative e funzionali sbagliate, promuovono la capacità d'innovazione della società e la qualità della vita delle persone grazie allo sviluppo di infrastrutture e a strategie attente di "sviluppo" del territorio. Questo stato di cose, unito all'asimmetria informativa già descritta, rende necessari un alto grado di qualificazione e il rispetto di requisiti etici particolarmente elevati.

Anche nella prospettiva del 2020 si può prevedere che l'istituto della libera professione continuerà ad assolvere la sua funzione se potrà essere aggiornato ai tempi senza restringerne il nucleo essenziale, costituito da un vantaggio comparativo in termini di

conoscenza, da indipendenza e trasparenza e dalla fiducia che ad esse consegue.

Per rientrare nel contesto della professione di architetto/urbanistica, si può pertanto concludere che occorre dare centralità al progetto urbanistico nell'offerta formativa, innovare e aggiornare i percorsi formativi creando spazi di innovazione e opportunità di sperimentazione attraverso la "pratica" e il "progetto" rafforzando la componente progettuale anche come momento irrinunciabile di "controllo" etico.

#### Riferimenti bibliografici

- Nel quadro dell'elaborazione del parere, il Comitato Economico e Sociale Europeo ha affidato all'Europäischen Zentrum für Freie Berufe (Centro europeo per le libere professioni) dell'Università di Colonia la realizzazione di uno studio intitolato *The State of Liberal Professions Concerning their Functions and Relevance to European Civil Society* (La situazione delle libere professioni: le loro funzioni e la loro rilevanza per la società civile europea).
- Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, GU L 376, pag. 36 segg.
- Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, GU L 255, pag. 22 segg.
- Direttiva 77/249/CEE del Consiglio, del 22 marzo 1977, intesa a facilitare l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi da parte degli avvocati, GU L 78, pag. 17, e la direttiva 98/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 1998, volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica, GU L 77, pag. 36.

# Riviste

urbanistica **INFORMAZIONI**  
on-line  
www.urbinfo.it

## URBANISTICA

semestrale

**153**

(gennaio - giugno 2014)

## urbanistica **INFORMAZIONI**

bimestrale

**267-268**

(maggio-giugno-luglio-agosto 2016)

## urbanistica **INFORMAZIONI**

special issue

IX Giornata Studio INU

Infrastrutture blu e verdi,

reti virtuali, culturali e sociali

A cura di Francesco Domenico

Moccia e Marichela Sepe

**INU**  
Edizioni

Federica Leone

## L'urbanistica tra sperimentazione, ricerca e insegnamento: la Facoltà di Ingegneria e Architettura dell'Università di Cagliari

L'enfasi crescente assunta dalla dimensione urbana all'interno delle politiche comunitarie in termini di agenda urbana europea e nazionale ha comportato un re-immaginare l'urbanistica, i suoi paradigmi ed i suoi strumenti per poter affrontare le sfide della Strategia Europa 2020.

Il ruolo sociale dell'urbanistica comporta una maggiore attenzione verso la dimensione sperimentale della disciplina all'interno dei percorsi formativi e la ridefinizione dei rapporti tra insegnamento, ricerca e pratica progettuale, fortemente condizionati dai provvedimenti normativi e regolamentari che hanno caratterizzato e influenzato la situazione del sistema universitario italiano negli ultimi 30 anni (Carta, 2013). L'urbanistica deve quindi riaffermare il proprio carattere etico e civile, rafforzando il legame tra riflessione teorica, sperimentazione tecnico disciplinare e progetto urbanistico nella società e soprattutto all'interno dei corsi di laurea delle Facoltà italiane, incubatrici degli urbanisti e dei pianificatori del domani (Ricci, 2013).

All'interno di questa cornice concettuale, il tema del rapporto tra sperimentazione e progetto urbanistico viene affrontato mettendo a confronto le prospettive e i pareri di docenti di urbanistica e studentidella Facoltà di Ingegneria e Architettura dell'Università di Cagliari attraverso interviste a più voci per definire concettualmente e tecnicamente il rapporto dialettico e complesso tra chi si occupa di ricerca e insegnamento ed i beneficiari di queste attività.

Gli insegnamenti dell'urbanistica e della pianificazione territoriale, ascrivibili al settore scientifico-disciplinare (SSD) ICAR/20 "tecnica e pianificazione urbanistica", li ritroviamo all'interno dei corsi di studio delle lauree triennali in Ingegneria per l'Ambien-

te e il Territorio (Classe L-7) e in Scienze dell'Architettura (Classe L-17) e nei corsi di studio delle lauree magistrali in Ingegneria per l'Ambiente e il Territorio (Classe LM-35), in Architettura (Classe LM-4) e in Ingegneria Civile (Classe LM-23).

In particolare, nella laurea triennale in Ingegneria per l'Ambiente e il Territorio ritroviamo, al secondo anno, il corso di 60 ore di "Pianificazione territoriale", la cui impostazione è riferita alla definizione di una simulazione di un percorso di pianificazione comunale in cui il processo di piano viene definito in termini endoprocedimentali attraverso il processo valutativo.

Nella laurea magistrale in Ingegneria per l'Ambiente e il Territorio è presente un curriculum denominato "Pianificazione Territoriale e Ambientale" completamente dedicato all'approfondimento delle materie afferenti l'urbanistica, nel quale sono presenti tre corsi e un laboratorio: il corso integrato di "Pianificazione strategica ambientale", composto da due moduli, "Pianificazione ambientale" e "Strategic planning", entrambi di 60 ore, il modulo di "Pianificazione territoriale delle georisorse" (60 ore) all'interno del corso integrato di "Pianificazione delle georisorse", il corso di "Tecnica urbanistica" (60 ore), comune per gli studenti della laurea magistrale in Ingegneria per l'Ambiente e il Territorio e per quelli in Ingegneria Civile, e il laboratorio di "Pianificazione territoriale" (30 ore). Il modulo di Strategic planning è un corso fortemente orientato all'utilizzo delle tecniche della pianificazione strategica all'interno della pianificazione urbanistica comunale per la definizione dei piani attuativi. In particolare, viene approfondito l'utilizzo di tecniche di analisi multicriteria che permettono agli studenti di focalizzare i problemi di scelta

o di alternativa di scelta sulla base di criteri definiti in relazione al piano strategico del comune di riferimento. Il modulo di "Pianificazione ambientale" è incentrato su teorie, metodi e tecniche di indagine relative ai processi di analisi e valutazione delle risorse ambientali all'interno del quadro della pianificazione territoriale; mentre il modulo di "Pianificazione territoriale delle georisorse" mira a fornire agli studenti la conoscenza dell'impianto normativo della pianificazione ambientale con particolare riferimento all'attività estrattiva anche attraverso lo studio di criteri e metodi per la valorizzazione e pianificazione delle georisorse in relazione al mercato, al territorio e alle conseguenze ambientali. Il corso di "Tecnica urbanistica" ha come obiettivo quello di introdurre i concetti base dell'urbanistica e della normativa urbanistica e ambientale nonché strumenti e tecniche operative.

Nella laurea triennale in Scienze dell'Architettura ritroviamo al secondo anno il corso di "Fondamenti di urbanistica" (62,5 ore) e, al terzo, il corso integrato di "Tecnica urbanistica" composto da due moduli entrambi di 62,5 ore, "Geodesign" e "Pianificazione urbana". "Fondamenti di urbanistica" mira a fornire allo studente una conoscenza generale dei temi fondativi l'urbanistica, partendo dal concetto stesso di città, per poi passare alla normativa urbanistica nazionale e alla definizione degli strumenti operativi. Il modulo di "Geodesign" intende fornire agli studenti concetti, metodi e strumenti per la costruzione della conoscenza per il progetto, anche attraverso l'utilizzo di strumenti informatici, e per il passaggio dalla costruzione della conoscenza all'elaborazione del progetto, grazie all'applicazione di metodologie di geodesign; mentre il modulo di "Pianificazione urbana" è incentrato sulle conoscenze di base e sugli strumenti metodologici ed operativi per la costruzione del piano urbanistico con particolare attenzione alla pianificazione attuativa.

Nella laurea magistrale in Architettura, al secondo anno, è presente il modulo di "Urbanistica" (62,5 ore) del corso integrato di "Urbanistica e valutazione economica e sociale", finalizzato al consolidamento da parte degli studenti dei concetti chiave e dei metodi operativi su cui si fonda la pianificazione urbana e territoriale.



Un aspetto importante che caratterizza i programmi di tutti questi corsi è la presenza di una forte componente applicativa che simula processi reali di pianificazione attraverso la messa in pratica dei concetti teorici assimilati durante le lezioni, che riflettono la natura stessa dell'urbanistica e della pianificazione territoriale, discipline fortemente orientate alla pratica e alla tecnica applicativa. Oltre alle tradizionali lezioni frontali, la Facoltà di Ingegneria e Architettura dell'Università di Cagliari offre ulteriori momenti di approfondimento attraverso corsi di natura laboratoriale, organizzati in maniera autonoma dai docenti di urbanistica, in cui gli studenti, oltre ad approfondire questioni specifiche inerenti l'urbanistica e la pianificazione territoriale, hanno l'opportunità di entrare in contatto con docenti in servizio presso atenei, enti e centri di ricerca europei ed extraeuropei attraverso il programma "Visiting Professor" finanziato tramite fondi regionali, ad esempio il programma 2016-2017 è finanziato tramite dalla Legge finanziaria della Regione Sardegna (Lr 5/2015).

Nell'anno accademico 2014-2015, la Facoltà di Ingegneria e Architettura dell'Università di Cagliari contava 4.658 iscritti (Ministero dell'Università e della Ricerca - Ufficio di Statistica. Indagine sull'Istruzione Universitaria, 2015). Di fatto, secondo i docenti intervistati, l'insegnamento dell'urbanistica non è realmente strutturato, se non all'interno del curriculum "Pianificazione Territoriale e Ambientale" del corso di laurea magistrale in Ingegneria per l'Ambiente e il Territorio, mentre nei corsi di Architettura, l'urbanistica assume un ruolo ancillare anche a causa di questioni più ampie di modulazione del monte ore e dei crediti formativi all'interno dei corsi di studio. È opinione condivisa da studenti e docenti che il numero dei corsi e il numero delle ore di ciascun corso di laurea siano limitati. Alla fine dei propri studi, gli studenti possiedono una preparazione generale non approfondita sui concetti di base, sulle tecniche e sui metodi dell'urbanistica e della pianificazione territoriale, e non sono in grado di individuare e fronteggiare adeguatamente gli aspetti critici della disciplina e questo viene confermato anche dalle prove degli esami di stato di cui alcuni docenti sono membri della commissione giudicatrice.

Tuttavia, come fanno notare tutti i docenti intervistati, tale problema è sicuramente do-

vuto alla limitatezza del numero di docente afferenti al SSD ICAR/20: un professore ordinario, due professori associati e un ricercatore a tempo determinato. Di fatto, per sopprimere a tale problema, tre dei nove corsi attivi vengono tenuti da due docenti a contratto e da un ricercatore afferente ad un altro SSD.

Inoltre, sebbene tutti gli studenti intervistati abbiamo mostrato un alto livello di soddisfazione in riferimento all'inserimento di forme di sperimentazione e di ricerca all'interno dei corsi di studio, come fa notare un docente, queste consistono in massima parte in simulazioni di processi pianificatori, in quanto i tempi a disposizione degli studenti per approfondire le materie di urbanistica sono limitati e, quindi, è quasi impossibile effettuare sperimentazioni all'interno di processi di pianificazione reali.

Alla luce di tali criticità, le interviste hanno evidenziato come l'insegnamento dell'urbanistica e della pianificazione territoriale necessita di una rimodulazione, in termini concettuali e di contenuto, all'interno dei percorsi della didattica. Innanzitutto, bisognerebbe riconoscere all'insegnamento dell'urbanistica uno spazio maggiore che manca in questo momento a causa della tendenza a semplificare corsi e programmi per omogeneizzare i corsi di laurea triennale e limitare a quanto più possibile gli indirizzi dei percorsi formativi delle lauree magistrali. L'urbanistica soffre particolarmente di questa semplificazione che comporta una significativa perdita di qualità.

In termini di ambiti tematici, sarebbe opportuno strutturare meglio l'insegnamento di tale disciplina attraverso nuovi corsi che possano maggiormente approfondire le questioni cardine dell'urbanistica e della pianificazione territoriale e che possano integrare aspetti di altre discipline che sono diventati basilari nella formazione dell'urbanista. Inoltre, sarebbe necessario migliorare l'offerta formativa attraverso corsi di natura laboratoriale che oltre a formare in maniera completa gli urbanisti di domani, possano permettere agli studenti di lavorare sul campo anche grazie ad un'auspicabile e/o utopica collaborazione tra università e amministrazioni comunali, ossia percorsi formativi maggiormente orientati al mondo del lavoro di cui la sperimentazione e la ricerca siano parti integranti.

professione che, attualmente, penalizza il pianificatore e l'architetto-urbanista a favore di figure più generaliste.

#### Riferimenti bibliografici

- Carta M. (2013), "Tempo pieno+intramoenia", in *Urbanistica Informazioni*, n. 252, pp. 65-66.
- Ministero dell'Università e della Ricerca - Ufficio di Statistica. Indagine sull'Istruzione Universitaria (2015), "Numero di Studenti ISCRITTI nell'anno accademico 2014/2015 per Ateneo, Gruppo, Classe, Corso di studio e Genere", disponibile online su: <http://statistica.miur.it/scripts/IU/vIU1.asp>
- Ricci L. (2013), "Urbanistica è sperimentazione", in *Urbanistica Informazioni*, n. 252, pp. 65-66.



## Daniele Rallo, Luca Rampado L'urbanistica "rischiosa"

### Anticorruzione e urbanistica

L'Autorità Nazionale Anticorruzione ha elaborato e messo a disposizione per la Consultazione un documento che dovrà diventare il Piano Nazionale Anticorruzione 2016 (PNA). Il documento entra nel merito di tutte le pratiche amministrative in cui si può annidare la corruzione analizzandone le cause e proponendo i possibili rimedi. Un capitolo fondamentale è dedicato al "governo del territorio" (pagg.59-68) a cui si collega un altro capitolo sul ruolo di verifica dei Collegi e degli Ordini professionali quali organi per la prevenzione del fenomeno della corruzione (pag. 40-45).

L'analisi dell'Autorità è precisa, asciutta ed impietosa. Prende in considerazione tutti gli step amministrativi che riguardano la prassi urbanistica ed edilizia. Dal piano generale al piano attuativo, dal titolo abilitativo al pagamento degli oneri e del contributo di costruzione alla monetizzazione delle aree standard. Per ogni passaggio individua i "possibili eventi rischiosi" e le "possibili misure" da adottare per prevenire la corruzione.

Tale considerazione non è del tutto estranea al mondo dell'urbanistica e della pianificazione territoriale poiché, già oltre un decennio fa, con Sentenza della Corte dei conti - Sezione seconda del 24 marzo 2005, n. 109, gli Urbanisti venivano considerati al pari di "Pubblici ufficiali" nel loro ruolo di professionisti.

### La premessa

La premessa è destabilizzante ancorché veritiera. "Il governo del territorio rappresenta da sempre, e viene percepito dai cittadini, come un'area ad elevato rischio di corruzione, per le forti pressioni di interessi particolaristici, che possono condizionare o addirittura precludere il perseguimento degli interessi generali." Le "cause di corruzione" sono molteplici ma sinteticamente enucle-

ate. 1) La estrema complessità della materia che si ripercuote negativamente: sulla individuazione e delimitazione delle competenze spettanti alle diverse amministrazioni coinvolte e dei contenuti – con possibili duplicazioni – deirispettivi, diversi, atti pianificatori; sui tempi di adozione delle decisioni; sulle risorse pubbliche. Ciò ha una ripercussione anche sulla fiducia dei cittadini, dei professionisti e degli imprenditori nella utilità, nella efficienza e nella efficacia del ruolo svolto dai pubblici poteri. 2) La varietà e molteplicità degli interessi pubblici e privati per cui i piani possono presentare un elevato grado di discrezionalità. 3) La difficoltà nell'applicazione del principio di distinzione fra politica e amministrazione nelle decisioni, le più rilevanti delle quali di sicura valenza politica. 4) La difficile applicazione del principio di concorrenza fra i soggetti privati interessati, condizionata dall'assetto della proprietà delle aree sulle quali incidono le scelte di destinazione territoriale e urbanistica. 5) L'esistenza, alla base delle scelte di pianificazione, di asimmetrie informative tra soggetti pubblici e privati, accompagnate dalla difficoltà nella predeterminazione dei criteri di scelta. 6) L'ampiezza delle rendite immobiliari in gioco.

La conclusione è che "il rischio corruttivo è trasversale e comune a tutti i processi dell'area del governo del territorio, a prescindere dal contenuto (generale o speciale) e dagli effetti (autoritativi o consensuali) degli atti adottati (piani, programmi, concessioni, accordi, convenzioni)."

"Ne consegue la presa d'atto che "la gran parte delle trasformazioni territoriali ha conseguenze permanenti, che possono causare la perdita o il depauperamento di risorse non rinnovabili, prima fra tutte il suolo, le cui funzioni sono tanto essenziali quanto infungibili per la collettività e per l'ambiente."

L'alapalissiano proprio perché non è null'altro che la prima lezione di urbanistica che viene impartita agli studenti del primo anno di università del corso di laurea in Pianificazione.

Quindi il Documento passa in rassegna i rischi corruttivi che riguardano i più significativi processi pianificatori di livello comunale. Per ognuno propone dei possibili rimedi.

La disamina è molto dettagliata e specifica. Si parte dal Piano regolatore generale e delle sue varianti comprendendo tutte le varie Fasi di cui si compone l'iter. Dalla scelta del progettista alle indicazioni programmatico-politiche che devono essere chiare e dichiarate formalmente. Alla fase della redazione e della adozione-approvazione che vede coinvolti maggiormente le funzioni pubbliche degli enti preposti. Alla sottoscrizione della Convenzione di un piano attuativo. Al rilascio del Permesso di Costruire convenzionato. Al calcolo del contributo concessorio. In ogni passaggio i soggetti che partecipano alla costruzione e alla validazione del piano e del processo edilizio sono a rischio corruzione.

### Alcuni possibili rimedi<sup>1</sup>

I possibili rimedi indicati sono vari ma alcuni sono forse i principali o più importanti.

La massima trasparenza di tutto l'iter di costruzione del Piano e della pratica edilizia. La messa in rete di tutte le fasi di analisi e di progetto di un piano, per esempio, rappresenta la sicurezza che tutta la cittadinanza possa vedere, controllare, criticare e partecipare con suggerimenti e proposte. Il progetto di Piano non può e non deve essere fatto all'interno di un "cerchio magico" ma deve essere prodotto e riversato ad un Committente che in ultima analisi è tutta la popolazione di quel territorio. Questa pratica da diversi anni fa parte del processo di Valutazione Ambientale Strategica e va sotto le dizioni di partecipazione, concertazione, co-pianificazione. Pur essendo introdotta per legge in attuazione anche delle direttive europee non sempre ha visto la sua applicazione specifica sul tema della "partecipazione". Spesso si risolve nell'ennesimo adempimento burocratico che interessa solo gli uffici competenti mentre rimane esclusa la valutazione della cittadinanza, portatori di interesse della valenza pubblica. La conclusione è che il cittadino può vedere il progetto di piano solo dopo che esso è stato portato in consiglio comunale per la sua adozione.

L'Anticorruzione in linea con tali principi ribadisce quale possibile misura "la divulgazione e massima trasparenza e conoscibilità delle decisioni fondamentali contenute nel piano adottato, anche attraverso

l'elaborazione di documenti di sintesi dei loro contenuti in linguaggio non tecnico e la predisposizione di punti informativi per i cittadini". Proprio come previsto per la VAS, ovvero l'elaborazione della cd. Sintesi non tecnica, elaborato di sintesi ma soprattutto di facile comprensione anche da parte di non addetti ai lavori.

Un secondo aspetto importante riguarda la qualità dei professionisti che devono affrontare e verificare la pratica edilizia ed il pagamento degli oneri o lo scomputo e la realizzazione delle opere di urbanizzazione.

"In questa fase il principale evento rischioso consiste nella assegnazione a tecnici in rapporto di contiguità con professionisti o aventi titolo al fine di orientare le decisioni edilizie. Nelle difficoltà di attuare misure di rotazione, a causa della specializzazione richiesta ai funzionari assegnati a queste funzioni, tale evento può essere prevenuto, ove possibile, con la informatizzazione delle procedure di protocollazione e assegnazione automatica delle pratiche ai diversi responsabili del procedimento. Sotto questo profilo è utile mantenere la tracciabilità delle modifiche alle assegnazioni delle pratiche e monitorare i casi in cui tali modifiche avvengono." Nuovamente è il principio di massima trasparenza che permette di controllare i controllori.

Un altro rischio si annida nel calcolo del contributo di costruzione. L'errato calcolo del contributo, ma anche la sua originaria tabellazione, approvata in consiglio comunale, può determinare un notevole danno economico ai conti pubblici di una amministrazione. Questo può tradursi in danno erariale ma soprattutto in minori introiti per la realizzazione delle opere pubbliche e per il mantenimento ordinario della città pubblica. "Anche in questo caso, chiarisce l'Anticorruzione, il primo fattore di riduzione del rischio è la chiarezza dei meccanismi di calcolo del contributo, della rateizzazione e della sanzione e l'adozione di procedure telematiche che favoriscano una gestione automatizzata del processo. In subordine, una efficace prevenzione del rischio può essere attuata assegnando tali mansioni a personale diverso da coloro che hanno curato l'istruttoria tecnica della pratica edilizia. Inoltre può essere utile

un sistema di verifica di report che segnalino gli evidenti scostamenti delle somme quantificate, a parità delle dimensioni complessive dell'opera, o anomalie dello scadenziario." Ma vi è anche un peccato originario rappresentato dalla decisione politico-amministrativa di fissare i limiti delle tabelle parametriche. Queste sono spesso valutate solo politicamente senza rapportarle ai reali costi di costruzione delle opere di urbanizzazione come anche il costo di costruzione teorico, disallineato con i valori reali.

### L'urbanista

Infine un accenno al ruolo del pianificatore estensore dello strumento urbanistico. Questi può essere un professionista esterno ovvero scelto tra i funzionari tecnici interni agli uffici pubblici. Il Documento suggerisce che "in caso di affidamento della redazione del piano a soggetti esterni all'amministrazione comunale, è necessario che l'ente renda note le ragioni che determinano questa scelta, le procedure che intende seguire per individuare il professionista, cui affidare l'incarico e i relativi costi."

La procedura di assegnazione dell'incarico deve avvenire attraverso la gara pubblica facendo riferimento alla legislazione sugli appalti per servizi valutando l'offerta più vantaggiosa. Sia dal punto di vista economico ma, soprattutto, dal punto di vista dell'individuazione del professionista competente in materia. Il rimando non può che essere al DPR 328/01 che individua la figura del pianificatore territoriale iscritto nella specifica sezione dell'albo dell'ordine degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori. Infine una riflessione sulla qualità del prodotto fornito dal soggetto esterno incaricato. Qualora infatti il piano presentasse lacune, errori o anche solo difficoltà applicative, il soggetto che ha dato l'incarico dovrebbe risponderne innanzi alla pubblica amministrazione per aver affidato un incarico fondamentale per il governo del territorio, verificando esclusivamente l'offerta più economica.

- i. Non è possibile analizzare in dettaglio l'intero Documento in questa sede data la sua completezza e complessità. Per stimolarne la lettura ed eventuali altri interventi si riporta comunque l'indice della parte riguardante il "governo del territorio":
  1. Pianificazione territoriale regionale, provinciale o metropolitana
  2. Processi di pianificazione comunale generale
    - 2.1 Varianti specifiche
    - 2.2 Fase di redazione del piano
    - 2.3 Fase di pubblicazione del piano e raccolta delle osservazioni
    - 2.4 Fase di approvazione del piano
  3. Processi di pianificazione attuativa
    - 3.1 Piani attuativi d'iniziativa privata
    - 3.2 Piani attuativi di iniziativa pubblica
    - 3.3 Convenzione urbanistica
    - 3.4 Approvazione del piano attuativo
    - 3.5 Esecuzione delle opere di urbanizzazione
  4. Permessi di costruire convenzionati
  5. Il processo attinente al rilascio o al controllo dei titoli abilitativi edilizi
    - 5.1 Assegnazione delle pratiche per l'istruttoria
    - 5.2 Richiesta di integrazioni documentali
    - 5.3 Calcolo del contributo di costruzione
    - 5.4 Controllo dei titoli rilasciati
  6. Vigilanza

Stefano Storchi

## Sul terremoto occorre riflettere

*“A seguito del terremoto che ha devastato le aree del Centro Italia nelle province di Rieti e Ascoli Piceno il 24 agosto 2016, l'Associazione Nazionale Centri Storico Artistici (ANCSA) esprime la propria solidarietà alle vittime di questo disastro naturale che ha lasciato un segno di morte tra le popolazioni colpite e ha devastato borghi e città di grande importanza storica e artistica.*

*Questo tragico evento manifesta purtroppo, ancora una volta, la grande fragilità dei tessuti urbani storici del nostro Paese, come dimostrato da autorevoli istituti di ricerca, e la perdurante impreparazione di fronte a questi eventi. L'assenza di politiche preventive è ancora più grave in considerazione del fatto che in Italia, nel corso del Novecento, si è verificato un sisma in media ogni tre anni. La frequenza di questi eventi devastanti deve spingere le autorità pubbliche, a tutti i livelli di governo, a promuovere immediate politiche di prevenzione, di messa in sicurezza degli edifici e degli isolati urbani, di formazione e preparazione delle popolazioni di fronte alle catastrofi. Tutto questo con particolare attenzione alle azioni da attivare per la protezione del patrimonio storico-artistico*

*L'ANCSA, che ha condotto esperienze sul campo sia in occasione del terremoto dell'Aquila del 2009 che di quello dell'Emilia del 2012, sostiene la necessità di una politica di intervento mirata al mantenimento delle popolazioni, delle attività e delle permanenze storico-morfologiche di lunga durata nelle zone colpite. Occorre evitare in particolare il grave fenomeno di spostamento forzato delle popolazioni e delle attività verificatosi all'Aquila, che ancora oggi ha lasciato irrisolta la situazione del restauro e della rigenerazione del proprio centro storico”.*

Questo il comunicato che l'ANCSA ha diramato il 27 agosto, a pochi giorni dalle scosse che hanno devastato la Valle del Tronto, fra i comuni di Amatrice, Accumoli e Arquata del Tronto. Il primo pensiero e il primo sentimento di vicinanza va alle vittime, agli scomparsi e a coloro che nel breve volgere di alcuni muniti hanno perduto la casa, gli affetti, il lavoro, la sicurezza del domani.

Non è tempo di polemiche, si è detto. Ma è tempo certamente di riflettere, ancora una volta, sullo stato del nostro Paese, sulla perdurante impreparazione di fronte al sisma, sul rischio che oggi la prospettiva della prevenzione venga affidata a nomi che creino consenso, che facciamo audience, senza considerare che le risposte possono invece venire solo da un'opera di lungo periodo, dalla conoscenza dei contesti insediativi e delle tecnologie – spesso povere – che li caratterizzano, dalla quotidiana applicazione di regole e norme ben note e in qualche caso sperimentate con successo.

La nomina di Vasco Errani a Commissario per la Ricostruzione è il segnale – al di là delle polemiche politiche – che questa volta non si parte da zero; che si intende far tesoro dell'esperienza emiliana, ancora in corso, correggendone i limiti iniziali che lo stesso Errani, nel tempo, ha saputo superare attraverso le ultime ordinanze da lui emanate nel 2014, a due anni dal sisma.

E tuttavia è evidente che non basta un Commissario, sia pure preparato ed esperto, a risolvere il problema; perchè il problema non è della sola terra martoriata del Centro Italia, ma è dell'intero Paese. Ed è un problema di natura tecnica, ma anche fiscale, e prima di tutto culturale.

Le immagini delle case crollate ad Amatrice sono entrate nella nostra memoria. Lo sfarinamento delle murature, il crollo delle coperture lignee, ci parlano – come già detto – di una tecnologia povera, ma denunciano anche una mancanza di manutenzione di edifici in larga misura abbandonati per lunga parte dell'anno e ri-vissuti nel periodo estivo, con la riapertura di tante seconde case.

Con l'abbandono dei borghi storici in questi anni abbiamo imparato a fare i conti; si tratta di una tendenza progressiva alla qua-

le sono state date risposte diverse, ma spesso poco incisive. Sono borghi fatti in larga misura di seconde case, mantenute da famiglie che in esse hanno vissuto prima di allontanarsi verso le città. Secondarie entrate nel mirino delle regole fiscali fino a costituire un peso per i proprietari colpiti da un livello di tassazione che sottrae risorse a possibili interventi manutentivi.

Riflettiamoci un attimo. E riflettiamo su come questo rientri in una politica della fiscalità locale che grava sul territorio, sulle sue trasformazioni d'uso, sulle attività economiche e produttive, sulla casa, in modo sperperato e con misure talora illogiche. In questa età di slogan riformistici, una delle riforme di cui non si parla è quella della fiscalità locale, per separare le capacità di spesa dei comuni dalle trasformazioni urbanistiche.

Occorrerà pure avviare una riflessione in questa direzione! Con la consapevolezza che questo è un tassello di una politica di riassetto e di messa in sicurezza del territorio. Poi parleremo di tassa patrimoniale; e ben venga, se varrà a superare provvedimenti che, in questi decenni, hanno creato pregiudizio alle città e hanno condizionato pesantemente il fare urbanistica.

Ma c'è anche un tema culturale che va declinato su registri assai diversi. Da un lato c'è il ruolo dell'informazione, di un giornalismo televisivo che ci rimanda le immagini di strutture povere con cui è stata costruita l'incredibile bellezza dei nostri borghi, dei nostri centri minori; ma che poi cerca chissà in quali inadempienze del Comune le ragioni per cui su di esse non si è intervenuti prima. Invece di chiedersi quali siano le condizioni che possano rendere vantaggioso e appetibile l'intervento.

Ci sono esempi virtuosi del passato che dimostrano come un incentivo anche parziale possa mettere in moto interventi decisivi per il consolidamento del patrimonio storico. A Parma, a seguito del sisma del novembre 1983 (5,4 Richter) il consolidamento di un centro storico composto da circa tremila edifici e abitato da 24 mila persone, è stato attivato da un contributo di circa 50 miliardi di lire, finalizzato alla riparazione e al miglioramento antisismico delle unità edilizie.

Non necessariamente occorre dunque che lo stato si faccia carico del finanziamento totale degli interventi; occorre però individuare la soglia di convenienza che li renda possibili e appetibili; e che ne preveda il recupero in un arco temporale non troppo lungo. I dieci anni attuali delle normative fiscali in materia di miglioramento energetico o di ristrutturazione degli edifici sono forse da rivedere, contenendoli maggiormente.

Ma è a proposito di ristrutturazione che va svolta un'ultima breve riflessione. Forse è tempo di dire che lo slogan “padroni in casa propria” che ha motivato i provvedimenti di deregulation edilizia va dimenticato.

Quanti e quali danni sono stati prodotti dalle “opere interne” attuabili mediante semplice asseverazione, sulle singole unità edilizie? Vogliamo far capire che l'edificio resiste tanto in quanto ne venga rispettato lo schema strutturale complessivo? Possiamo ripetere, una volta ancora, che i nostri centri storici vivono in una relazione mutua fra gli edifici, che crea ricorrenze strutturali che occorre conoscere e – se necessario – ripristinare?

È un tema culturale: quello della rinuncia di un minimo grado di libertà individuale in nome di un livello maggiore di sicurezza collettiva. In una città in cui il singolo edificio è parte di un sistema complesso nel quale ogni tassello diventa importante; per la storia, per l'ambiente, ma anche per la sicurezza.

LANCSA è attenta a queste tematiche, che ha riproposto in uno studio commissionato dalla Regione Emilia-Romagna dal titolo “Gestire l'emergenza” (ottobre 2015). A conclusione di tale ricerca, è stata elencata una serie di azioni da compiere, da parte dello stato e delle regioni interessate, per assicurare una ricostruzione efficace e migliorativa dell'assetto dei luoghi colpiti da un terremoto.

Le riportiamo in breve sintesi, perchè esse acquisiscono proprio oggi maggiore significato:

a. Evitare di irrigidire le prime disposizioni normative con la previsione di forme di ricostruzione esclusivamente orientate a ricostituire le condizioni fisiche e funzionali preesistenti al sisma.

*Le prime disposizioni normative risultano decisive ai fini delle modalità della ricostruzione; l'esperienza dell'Emilia-Romagna evidenzia le difficoltà indotte dai primi provvedimenti statali che hanno scoraggiato interventi di rigenerazione urbana nei centri colpiti dal sisma.*

b. Non affidare la valenza probatoria delle condizioni di danno allo strumento della perizia tecnica giurata, al fine di affidare maggiori margini decisionali alle amministrazioni locali

*L'adozione di tale strumento apre contenziosi non sanabili fra tecnici ed enti locali, non lasciando a questi ultimi la possibilità di verifica dialettica circa i contenuti della perizia che deve poter essere gestita attraverso un dialogo fra le parti, senza dover necessariamente ricorrere alla via giudiziaria.*

c. Evitare – o quanto meno ridurre sia in termini dimensionali che temporali – la delimitazione delle zone rosse, soprattutto nelle parti funzionalmente più vitali degli abitati *Agli organi della Protezione Civile, alle Soprintendenze e ai Comuni va impartito un orientamento chiaro teso ad evitarne o, quanto meno, a contenerne l'adozione e la perimetrazione.*

d. Delineare da subito strumenti capaci di introdurre elementi di miglioramento e rigenerazione urbana, che non irrigidiscano la ricostruzione all'interno di binari che inevitabilmente lasciano irrisolte le criticità urbanistiche degli abitati

*Il sistema delle ordinanze regionali (o commissariali) deve dar vita ad un sistema normativo non rigido, capace di temperare le esigenze della ricostruzione con l'obiettivo di migliorare l'assetto morfologico e funzionale degli abitati colpiti dal sisma.*

e. Nel caso di introduzione dello strumento del Piano della Ricostruzione, collegare alle previsioni in essi contenute la possibilità di ammettere a finanziamento interventi finalizzati al cambio degli usi in essere al momento del sisma

*Lo strumento di piano deve assumere valenza dinamica anche ai fini della rigenerazione urbana; le disposizioni in esso contenute devono essere agganciate alla possibilità di fruire di finanziamenti pubblici per la loro attuazione. Per questo le regole di finanziamento non devono irrigidirsi sulla ricostruzione dell'esistente.*

f. Prevedere l'obbligatorietà di interventi aggregati (UMI) in diretta correlazione alle previsioni degli eventuali Piani della Ricostruzione, senza anticipare tali scelte ad una fase precedente a quella della pianificazione. *Al fine di conferire alle UMI il significato di strumento urbanistico, occorre agganciarne la perimetrazione alla fase di redazione del Piano della Ricostruzione, in modo da inserirne le previsioni all'interno delle scelte di intervento più complesive.*

g. Evitare la realizzazione di insediamenti residenziali di lungo periodo, puntando da subito ad avviare interventi di pronto intervento per mettere in sicurezza gli edifici con un grado di danno limitato.

*La scelta di rendere immediatamente operativa la fase dell'intervento sugli edifici agevoli da ripristinare consente di contenere la previsione di nuovi insediamenti per i senza-tetto. Questa disposizione non attiene solo la sfera decisionale comunale, ma coinvolge al tempo stesso gli ambiti centrali e regionali.*

Con l'auspicio che la riflessione che sta prendendo avvio possa giovare alle popolazioni colpite, così come all'intero nostro Paese

Anna-Paola Pola

## Leonardo Benevolo, il difficile mestiere dell'architettura



*“Il mio mestiere è l'architettura. È più esatto dire così, che non “faccio l'architetto”, perché l'architettura è una cosa difficile da avvicinare, e io ho tentato di farlo con vari mezzi: progettare edifici, progettare piani regolatori, redigere progetti di leggi, scrivere libri o articoli di giornale, insegnare la storia dell'architettura. Non ho potuto ancora scegliere di fare una sola di queste cose, perché lo scopo - migliorare anche di poco l'ambiente fisico dove vive la gente - è troppo importante e difficile per tentare di raggiungerlo in un modo solo”.*

Leonardo Benevolo descrive con queste parole il suo lavoro di architetto, urbanista, storico dell'architettura, docente universitario e scrittore (uno dei riconoscimenti di cui era più orgoglioso era il premio letterario Capri, ricevuto nel 1989 e condiviso con alcuni tra i più noti autori del Novecento: Bohumil Hrabal, Tahar Ben Jelloun e il premio Nobel Josif Brodskij).

“Qualche volta è possibile costruire un piccolo pezzo di questo ambiente [...] qualche volta bisogna aiutare l'amministrazione pubblica a fare i piani urbanistici; qualche volta si scopre che occorre prima modificare le leggi, oppure che non si può fare nessuna

di queste cose, e non resta che riflettere e scrivere”.

A Brescia riesce a costruire un piccolo pezzo di città pubblica. Negli anni '70 si trasferisce da Roma nella città lombarda con tutta la famiglia, decidendo di trasformare un incarico lavorativo in scelta di vita. Il compito che gli affida Luigi Bazoli, assessore all'urbanistica della città, diventa “uno degli impegni più importanti” della sua esistenza. Il nuovo piano regolatore, adottato nel 1977 e approvato nel 1980, interrompe uno sviluppo urbano basato sull'edificazione indiscriminata delle aree private. L'amministrazione acquisisce una porzione del territorio comunale e avvia un mercato di aree pubbliche edificabili. Il prezzo è determinato dalla spesa complessiva che il comune affronta per l'acquisto dei terreni e la realizzazione di tutte le opere pubbliche. Tale offerta mantiene in pareggio l'operazione, attenua la rendita fondiaria e abbassa sostanzialmente per anni il prezzo delle case in tutta la città. La forte riduzione della fabbricabilità sulle aree private e la concentrazione dell'urbanizzazione pubblica in una sola ampia zona, conserva una periferia aperta e verde, dove le aree costruite si alternano a spazi liberi e coltivati. La discontinuità del tessuto costruito costituisce l'opportunità per affrontare il ridisegno della rete delle attrezzature e del verde e offre un sostanziale miglioramento del quadro di vita.

“Abbiamo fatto un'operazione tra le più radicali che si ricordino in Italia”, racconta Benevolo, “abbiamo cancellato i 9/10 circa della fabbricabilità concessa dal piano precedente e abbiamo deciso di contrapporvi non un disegno diverso della città, ma un metodo diverso, prendendo un pezzo del territorio comunale e acquisendolo progressivamente [...]. Eravamo usciti dalla teoria, dalla contrapposizione delle tendenze in questo campo, ed eravamo nel campo della realtà. Era la realizzazione che guidava il nostro lavoro”.

Allo stesso tempo, perseguendo l'idea che la costruzione della città nuova e il recupero di quella antica sono due aspetti complementari della medesima politica urbana, Leonardo Benevolo avvia nel centro storico della città una sperimentazione simile a quella

del nuovo quartiere San Polo.

Brescia, con Bologna, Urbino, Venezia, Palermo, Torino e la zona archeologica di Roma, fanno dell'Italia tra gli anni '60 e i primi anni '90 un luogo centrale per la riflessione sulla tutela delle aree storiche della città consolidata. La conservazione viene intesa come prassi di intervento progettuale che deriva la sua regola operativa dalle origini storiche degli edifici, dai sistemi costruttivi originali e dall'intorno urbano. Queste esperienze individuano un processo specifico di analisi conoscitiva e intervento operativo che viene riconosciuto e accettato a livello internazionale come “un modello valevole in ogni luogo”, probabilmente “il contributo italiano più rilevante alla ricerca moderna internazionale”<sup>5</sup> per l'architettura.

La medesima chiarezza concettuale e il rigore metodico che danno forma agli interventi operativi e ai piani urbanistici, ispirano anche le sue riflessioni teoriche e le sue lezioni. Per narrare opere e città, epoche e mondi, Leonardo Benevolo usa la stessa precisione tecnica del linguaggio concreto e analitico del progetto e gli strumenti propri della professione di architetto.

Con straordinaria capacità di sintesi e il ricco apparato di foto, disegni e rilievi, che lui stesso eseguiva o raccoglieva meticolosamente, delinea e cristallizza in figure di limpida chiarezza i complessi processi di formazione e stratificazione urbana. Il disegno era per lui strumento di indagine e di restituzione del pensiero. Che fosse la Parigi di Haussmann, la Tokyo imperiale o la Conca d'Oro palermitana, la restituzione grafica gli permetteva di incidere, isolare elementi di interesse, osservare forme e rapporti, studiare sintomi e individuare interventi corrispondenti. Benevolo sapeva riconoscere e discutere, lui diceva “sceneggiare”<sup>6</sup>, le scelte concrete del lavoro di architetti e progettisti con la proprietà tecnica della competenza professionale oltre che con il respiro culturale del suo essere uomo profondamente colto.

La modalità di lettura di questa sua “critica specializzata”<sup>7</sup> – così concreta e oggettiva anziché filosofica o ideologicamente impegnata – rende i suoi scritti universalmente validi, indipendenti da mode, politiche o

aree geografiche, e tutt'ora attuali. È tale caratteristica che ha permesso ai suoi libri sulla storia dell'architettura, dell'urbanistica e delle città (tradotti in francese, inglese, tedesco, spagnolo, portoghese, svedese, ungherese, polacco, greco, turco, arabo, farsi, cinese e giapponese) di formare generazioni di architetti in tutto il mondo.

Leonardo Benevolo ha insegnato "Storia dell'architettura" a Roma (1955-60 e 1974-76), Firenze (1960-64), Venezia (1963-71) e Palermo (1971-74), si è congedato dall'Università nel 1976, senza però mai smettere di insegnare e imparare: "le due cose sono sempre legate"<sup>8</sup>.

È stato consulente per l'Unesco e membro attivo delle più importanti organizzazioni nazionali che si occupano di urbanistica e tutela del territorio (Italia Nostra, Inu e Ancea). Visiting lecturer all'Università di Caracas (1968 e 1972), Yale (1969-70), Tehran (1971), Rio de Janeiro (1980). E' intervenuto alla Columbia di New York (1982), all'Università di Hosei a Tokyo (1986) e all'Istituto Italiano di Studi Filosofici di Napoli (1987). Concludo ricordando che proprio in quest'ultima occasione, minore se paragonata ad altri suoi importanti impegni, redige il bellissimo studio su *La cattura dell'infinito*, in cui descrive il tentativo di esplorare fisicamente con i mezzi della prospettiva il senso della parola 'infinito', termine che le scoperte scientifiche del XVII sec. avevano trasformato da metafisico-religioso a rappresentabile-misurabile e accessibile fino al punto estremo di fuga dove l'occhio e la sperimentazione umana devono fermarsi.

1. Benevolo, L., *La mia Brescia*, Brescia 1989, p.11
2. Ibid.
3. Benevolo, L., *Quindici anni di esperienze urbanistiche a Brescia*, in Pola, A.P. (a cura di), *Giorgio Lombardi, l'uomo e l'architettura*, Venezia 2016, pp.15-19
4. Ibid.
5. Benevolo, L., *Storia dell'architettura moderna*, 1999 (1960) Roma-Bari, p.930
6. Benevolo, L., *La percezione dell'invisibile: piazza San Pietro del Bernini*, in 'Casabella', n. 572, ottobre 1990, pp. 54-60
7. Ibid.
8. Benevolo, L., *La mia Brescia*, Brescia 1989, p.1

# Novità editoriali



## LA PIANIFICAZIONE COMUNALE NEL MEZZOGIORNO

a cura di Emanuela Coppola  
collana Accademia



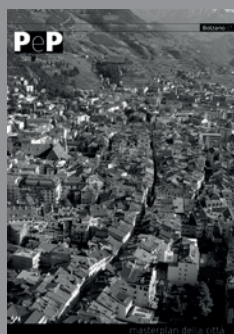
## UNA POLITICA PER LE CITTÀ ITALIANE

a cura di Francesco Domenico Moccia e Marichela Sepe  
collana Accademia



## PROGETTI PER IL PAESAGGIO

a cura di Angioletta Voghera  
collana Accademia  
(prossima uscita)



## BOLZANO

masterplan della città

### #01

collana Piani&Progetti



## RURBANCE

rural urban governance

### #02

collana Piani&Progetti

INU  
Edizioni

## Il governo dell'incertezza. La pianificazione della città metropolitana fra globale e locale

Carlo Mazzei, Edizioni Grafill, Palermo, 2016,  
pp. 100, Euro 15,00



Le Città metropolitane sono “pseudo-province” o “super-comuni”? Parte da questo interrogativo il libro di Carlo Mazzei che si propone di analizzare, dopo un excursus storico sulle evoluzioni della pianificazione di area vasta, una grande sfida forse irrisolta nel nostro Paese, dopo la riforma costituzionale del 2001 e dopo la legge n. 56 del 2014 (detta “legge Delrio”), il governo e lo sviluppo del territorio nella Città metropolitana hanno avuto un avvio con molte inerzialità. Il processo di istituzionalizzazione si sta caratterizzando per ritardi, soprattutto in tema di riattribuzione di funzioni, risorse economiche e personale.

Come noto la Città Metropolitana si occupa di “pianificazione territoriale generale”, principalmente con riferimento alle strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture, anche fissando vincoli e obiettivi all’attività e all’esercizio delle funzioni dei comuni ricompresi nell’area. A tale attribuzione si affianca la “pianificazione territoriale di coordinamento”, nonché la “tutela e valorizzazione dell’ambiente” ereditata dalla Provincia, assumendo dunque un ruolo di coordinamento tra i diversi temi e soprattutto tra i differenti piani. Il termine “pianificazione generale” sembra far riferimento alla possibilità di previsioni di carattere prescrittivo e cogente selezionando progetti e azioni rilevanti di scala vasta, lasciando così ad oggi compiti regolativi di livello comunale/locale alla strumentazione urbanistica “tradizionale”.

Il Piano Territoriale Metropolitan (PTM), dovrà quindi svolgere tre principali funzioni: strategica, di coordinamento e prescrittiva, con efficacia prevalente per ambiti e temi selezionati cercando forme di condivisione e raccordo con i comuni. Questo potrebbe configurare, potenzialmente, il costituirsi di nuove reti di portatori d’interesse e di risorse, il sorgere di nuove tematiche e di nuove forme di governo del territorio.

Vale la pena, a questo punto della trattazione, fare un’importante precisazione che riguarda le finalità che la legge n. 56 del 2014 assegna alla Città Metropolitana. Esse non sono infatti coincidenti con quelle dei comuni, ma riguardano ben determinati aspetti dell’azione di governo: lo sviluppo strategico del territorio metropolitano; la promozione e la gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; la cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio

livello, comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee. Come si vede, sono a un tempo compiti più circoscritti rispetto agli obiettivi generali dei comuni per quanto riguarda le materie in sé, ma potenzialmente in grado di sviluppare sinergie con realtà che vanno ben al di là dei confini amministrativi. La pianificazione strategica generale può “anche” fissare vincoli e obiettivi all’attività e all’esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio. Molto spesso si tende a rappresentare la Città Metropolitana quale ente in contrapposizione alla regione di riferimento, della quale insidierebbe prerogative e poteri, in primis quello di governo del territorio. Inoltre è spesso percepita come una sovra-entità rispetto ai comuni che ne fanno parte e che rischierebbero di esserne inglobati o sminuiti. Tuttavia la mission sembra ben definita e codificata dal legislatore: si potranno delegare alla Città Metropolitana solo funzioni compatibili con le finalità previste dalla legge n. 56.

Ci si potrebbe interrogare su come si debba interpretare il concetto di “sviluppo strategico del territorio”: l’aver messo tra le finalità la cura delle relazioni con le altre città metropolitane introduce anche un’apertura che suggerisce come le tipologie di sviluppo attuate a livello locale possano e debbano avere riflessi a livelli molto più ampi, regionali, statali e sovranazionali.

Il volume vuole evidenziare come una riforma storica che propone novità importanti nel governo del territorio delle principali città italiane, possa rischiare di essere svuotata delle proprie potenzialità.

Francesco Gastaldi



## Rigenerare le periferie venete. Sguardi, mappe e strategie operative per abitare lo spazio aperto negli insediamenti pubblici

M. De Matteis, Lettera22, Siracusa, 2015, pp. 191, Euro 28,00



Il libro di Milena De Matteis – costituito anche da altri otto contributi di natura multidisciplinare – è un viaggio all'interno di dieci quartieri di edilizia residenziale pubblica costruiti tra gli anni '50 e gli anni '80 nella Regione Veneto. Quartieri molto diversi tra loro – dai micro frammenti ordinari della città diffusa ai grandi oggetti dello stigma, situazioni “calde” o “serenamente dormienti” – che vengono interpretati, in linea con una tradizione di ricerca ormai decennale, come un laboratorio potenziale di progettualità dove sperimentare innovativi interventi attualizzando l'idea di qualità urbana e di coesione sociale che è stata fondativa della cultura che li ha generati. Non più solo quindi quartieri problema per la città, ma quartieri risorsa.

Il sottotitolo – “Sguardi, mappe e strategie operative per abitare lo spazio aperto negli insediamenti pubblici” – evoca molto dell'approccio al tema dell'edilizia pubblica proposto nel libro: la necessità di affinare lo sguardo e guardare da dentro

le situazioni cogliendone le specificità in una dimensione del micro e del quotidiano; l'opportunità di mettere al lavoro gli strumenti dell'interpretazione territoriale attraverso descrizioni dense – restituite con un ricco apparato iconografico – che mettono a fuoco i caratteri dello spazio e dell'uso degli spazi, ma anche i termini di una relazione formale e funzionale tra quartieri e città; la possibilità di indentificare strategie progettuali che suggeriscano scenari di trasformazione futura valorizzando le potenzialità.

Un lavoro di lettura e interpretazione sistematico e accurato, che apre ai temi del progetto attraverso una sorta di atlante meta-progettuale costituito da approfondimenti che a tre differenti scale – piccola scala e qualità dell'abitare, scala media e nuova urbanità, scala ampia e sistemi di paesaggio – identificano interventi di trasformazione puntuale, ma anche tracciano processi di modificazione.

Rileggiamo così questi quartieri come serbatoi di opportunità invertendone l'immagine più consolidata: possibili volani di una rigenerazione più ampia in cui gli stessi quartieri forniscono materiali di qualità – quali spazi aperti, luoghi del welfare, internità pubbliche – per il progetto urbano di un ampio settore, ma anche luoghi dell'appropriazione da parte di abitanti considerati come i protagonisti – e non solo utenti – del cambiamento.

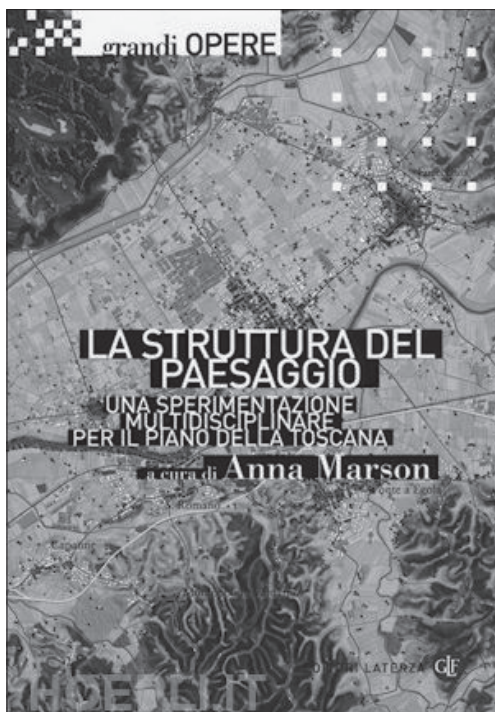
Un libro che propone un approccio ambizioso: praticare uno sguardo attento alle più diverse dimensioni del vivere, ma anche avviare progetti sensibili contemporaneamente alle dimensioni fisiche e sociali della trasformazione. Forse questo approccio, e questo è un augurio per uno sviluppo futuro, meriterebbe di essere “testato” sul campo, attraverso qualche sperimentazione in cui la ricerca si misura con la dimensione dell'azione.

Un libro infine che apre a riflessioni più ampie: in un periodo di crisi della città, forse proprio i caratteri di provvisorietà, temporaneità, incompiutezza e anomalia, che caratterizzano queste periferie spesso avvicinandole nei vissuti e negli immaginari ai temi del margine, divengono semi di una nuova urbanità, elementi a partire dai quali ripensare la città nel suo complesso.

Francesca Cognetti

## La struttura del paesaggio. Una sperimentazione multidisciplinare per il Piano della Toscana

Anna Marson (a cura di), Editori Laterza, 2016,  
pp. 304, 34,00 Euro



Sebbene ricco di riflessioni e informazioni su una specifica esperienza di pianificazione – il Piano Paesaggistico della Regione Toscana – questo non è un libro su un caso studio. Le sue ragioni d'interesse derivano anche o soprattutto dalla rilevanza e dall'attualità della vicenda politica, scientifica e culturale che ne ha accompagnato la gestazione, e dall'autorevolezza degli autori che vi hanno preso parte. Per queste ragioni la "lezione" toscana offre un contributo importante al dibattito sulla tutela e la pianificazione del paesaggio, con particolare riferimento ad alcuni nodi su cui si è concentrato il confronto politico e culturale. Un primo nodo riguarda l'essenza stessa del

la gestione e della pianificazione del paesaggio, le sue radici nella cultura urbanistica e nel governo del territorio. Il libro evidenzia la biforcazione fondamentale prodottasi col Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio tra "beni paesaggistici" e "ambiti territoriali del paesaggio" nel quadro normativo italiano. Biforcazione che da un lato riprende le grandi ispirazioni dei precursori e dei padri fondatori imprimendo ai discorsi sul paesaggio una più chiara dimensione territorialista, ma dall'altro non cancella i rapporti coi beni e le proiezioni costituzionali delle tradizioni di tutela, dalla L. 1497 al Dl. 42/2004. Si sottolinea quindi la complementarità dei due registri normativi (beni e territori) e la conseguente responsabilità della pianificazione nel coordinarne le implicazioni. La considerazione della dimensione territoriale infatti implica assai di più che il semplice allargamento spaziale, come si è già visto in altri campi di azione pubblica, come tipicamente le politiche dei centri storici (nelle quali, fin dal lancio della Carta di Gubbio nel 1960 si fece riferimento ai rispettivi piani regolatori) o quelle per le aree naturali protette (per le quali un obiettivo centrale dell'Unione Mondiale della Natura è da tempo la estensione degli interventi al di là dei confini). Alla luce della svolta che è stata impressa nel quadro normativo, ma anche dei limiti e delle incoerenze dell'azione pubblica, è evidente che il paesaggio non può essere pensato come un contenitore di oggetti di varia natura e rilevanza, slegati e incoerenti (come nei "giacimenti" culturali di infausta memoria). Ma va piuttosto pensato come il contesto storico e geografico in cui i diversi oggetti assumono il loro proprio significato. Definizione che lascia aperta la molteplicità dei profili di lettura disciplinare (da quello geomorfologico a quello ecologico, storico e culturale, antropologico, estetico e percettivo); ma che coglie nel paesaggio una parte indissociabile

del patrimonio collettivo: una dotazione che spetta alla comunità curare e mettere a frutto, in vista del consolidamento e della valorizzazione della propria identità.

Il riferimento alle comunità – che adombra la soggettività del paesaggio – consente di metterne a fuoco il significato sovra-locale, a partire dal Codice del 2004 con alcune considerazioni sulle prospettive internazionali. Un saggio di Settis richiama le tappe più significative di un percorso che parte dall'inizio del secolo scorso (con la L. 778/1922 di B. Croce) con prevalente attenzione per il patrimonio artistico e culturale, ed incrocia sempre più strettamente le vicende urbanistiche e territoriali. Vicende che, pur nutrite da confuse e inquietanti forme di degrado, deregulation, corruzione immobiliare, non hanno impedito al nostro paese di mantenere una posizione di spicco e una presenza attiva a livello internazionale. Di qui un rapporto fecondo col Consiglio d'Europa e con la Convenzione Europea del Paesaggio, lanciata a Firenze nel 2000, che reca sostegno alle politiche nazionali su alcuni aspetti chiave, come l'estensione di tali politiche all'intero territorio e il significato complesso che gli viene attribuito: il paesaggio non solo prodotto co-evolutivo dell'interazione incessante di fattori naturali e culturali, ma anche contesto di vita delle comunità insediate, espressione insostituibile del loro patrimonio culturale e della loro identità. Il confronto internazionale degli indirizzi e delle politiche si ripercuote sugli strumenti e le cornici normative, in particolare tra il testo della Convenzione e i piani paesaggistici delle Regioni, che assumono un ruolo centrale nei processi attuativi. Sebbene la Convenzione sia tuttora largamente inattuata è significativo in vari paesi europei lo sviluppo degli Osservatori del Paesaggio, sia all'interno che all'esterno delle istituzioni promosse dalla Convenzione (UNISCAPE, RECEP, CIVISCAPE) con la partecipazione

dell'UNESCO.

Il tema degli Osservatori richiama la questione della conoscenza e dei suoi rapporti con la pianificazione. Rapporti relativamente semplici nella misura in cui, da un lato la conoscenza possa ridursi ad un inventario pluri-disciplinare di dati quantificabili e oggettivamente misurabili, dall'altro la pianificazione possa limitarsi a dare schematico riscontro agli esiti dei processi cognitivi. Entrambe le condizioni rispondono a domande e preoccupazioni reali della società contemporanea, immersa in ecosistemi di crescente complessità tecnologica, antropologica e culturale e assediata da rischi e minacce in costante aggravamento. La risposta è stata ed è –almeno in parte– la politica dei vincoli, su cui il libro si sofferma, contrapponendola alla pianificazione. In realtà, la logica dei vincoli sembra imporsi al decisore pubblico soprattutto a fronte di approfondimenti conoscitivi che evidenzino rischi non negoziabili e di particolare gravità, come tipicamente nel campo idrologico o geomorfologico o nel caso di catastrofi naturali o di potenziali perdite inaccettabili del patrimonio artistico o culturale che richiedano interventi senza alternative di scelta o comunque giustificati da un ampio consenso pubblico.

In misura crescente, la logica dei vincoli si impone a difesa del patrimonio culturale latamente inteso, comprensivo di memorie e valori identitari, come si è potuto constatare nella ricostruzione dei centri colpiti dal terremoto. In queste drammatiche vicende, più che nella ordinarietà dell'esperienza di gestione, la distinzione tra il patrimonio vincolato e quello gestibile coi piani (quindi tra i beni paesaggistici e i territori oggetto di piano) si è rivelata ardua ed incerta, per varie ragioni. Anzitutto il riconoscimento del valore complesso e indivisibile del territorio, lungi dal riferirsi prioritariamente ad una pluralità di beni vincolati, trova piut-

tosto riscontro in quello che già da qualche anno è stato definito “Statuto dei luoghi”: in quanto tale suscettibile di disciplina più articolata e complessa, espressione tendenzialmente unitaria dell'identità dei luoghi e dei loro rapporti con le comunità che li abitano. Inoltre, la caratterizzazione degli ambiti di paesaggio (come richiesta dal Codice) sembra esigere non tanto la selezione di un certo insieme di beni vincolati, quanto piuttosto l'individuazione selettiva dei fattori interconnessi che svolgono un ruolo strutturante nei confronti di ciascun ambito e del loro insieme, sotto molteplici profili, da quello geomorfologico a quello ecologico, a quello estetico e percettivo. L'interpretazione strutturale del territorio configura in questo senso un passaggio chiave nella pianificazione e nella gestione degli ambiti, tanto più se ai fattori strutturanti si associa il ruolo di “invarianza strutturale”.

I ragionamenti succintamente qui esposti sembrano consentire di leggere questo libro come una “interpretazione strutturale” del piano paesaggistico, anche se non mancano i punti meritevoli di discussione. Al centro della critica si collocano i vincoli: la loro ragion d'essere, la filosofia del loro impiego politico, il loro relativo successo. Ma, alla luce delle pratiche sperimentate negli ultimi decenni sembra lecito chiedersi se e a quali condizioni le politiche dei vincoli possano essere ancora utili o indispensabili per assicurare il rispetto dei valori costituzionalmente garantiti, in particolare all'art.9. Una risposta positiva comporta la necessità di realizzare un sistema di regolazione più articolato e complesso di quello in atto, ma tuttavia capace di aderire con sufficiente flessibilità alla diversificazione degli oggetti e delle relazioni che caratterizzano i vari ambiti di paesaggio. Ciò con duplice attenzione. Anzitutto per il dualismo natura/cultura che connota fin dalle origini il pensiero paesistico, la sua ansia di “naturalizzazione”

e di conseguenza il suo ruolo di “ponte” tra natura e cultura. In secondo, l'attenzione per il dialogo tra il livello locale e quello regionale- nazionale: dialogo che il libro affronta con accenti necessariamente critici.

**Roberto Gambino e Massimo Sargolini**

## Indice degli autori

Francesco Alberti  
*Presidente INU Toscana*

Mattia Brighi  
*Tecnico del servizio urbanistica del Comune di Cesena*

Otello Brighi  
*Architetto, servizio urbanistica Comune di Cesena, coprogettista del PRG 2000*

Alessandro Bruni  
*Presidente INU Umbria*

Federico Camerin  
*Assegnista di Ricerca, Università IUAV di Venezia*

Selena Candia  
*DICCA, Dipartimento di Ingegneria Civile, Chimica e Ambientale - Università degli Studi di Genova*

Antonio Cappuccitti  
*Redazione centrale della sezione "Accademia Urbana" UI, Sapienza Università di Roma*

Primola Cardelli  
*Università degli Studi di L'Aquila - DICEAA*

Maurizio Carta  
*Presidente della Scuola Politecnica dell'Università di Palermo*

Claudio Centanni  
*Presidente INU Marche*

Martina Cogo  
*Università IUAV di Venezia - Architettura*

Marica Conte  
*Università IUAV di Venezia - Architettura*

Elisa Conticelli  
*INU Emilia Romagna*

Irene Cremonini  
*Gruppo di lavoro INU Vulnerabilità sismica urbana e rischi territoriali*

Luana Di Lodovico  
*INU Abruzzo Molise, Dottore di Ricerca - Università de L'Aquila*

Giampaolo Evangelista  
*Architetto*

Valter Fabietti  
*Gruppo di lavoro INU Vulnerabilità sismica urbana e rischi territoriali*

Celestina Fazio  
*Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria*

Gianfranco Fiora  
*INU Piemonte Valle d'Aosta; già Provincia/CM di Torino*

Sante Foresta  
*Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria*

Fabiola Fratini  
*DICEA - Sapienza Università di Roma*

Carlo Gasparri  
*Giunta esecutiva dell'INU; Università Federico II di Napoli*

Francesco Gastaldi  
*Professore Università IUAV di Venezia*

Beatrice Gobetti  
*Università IUAV di Venezia - Architettura*

Mauro Grassi  
*Direttore di #Italiassicura, Struttura di missione contro il dissesto idrogeologico e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche*

Federica Leone  
*Università di Cagliari*

Giada Limongi  
*Università Federico II di Napoli, DICEA*

Carmen Mariano  
*Redazione centrale della sezione "Accademia Urbana" UI; Università Sapienza di Roma*

Federica Miranda  
*Università degli Studi di Catania- Struttura speciale didattica di Architettura, sede a Siracusa*

Francesco Domenico Moccia  
*Università Federico II di Napoli*

Francesca Moraci  
*Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria*

Piero Nobile  
*Piano Intercomunale Milanese*

Federico Oliva  
*Politecnico di Milano*

Enrica Papa  
*Senior Lecturer, University of Westminster, Department of Planning and Transport, London*

Andrea Pasetti  
*INU Liguria*

Domenico Passarelli  
*Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria*

Maria Grazia Piccinini  
*Avvocato, Responsabile scientifico del Premio Ilaria Rambaldi*

Luigi Pingitore  
*Segretario Generale dell'INU*

Francesca Pirlone  
*DICCA, Dipartimento di Ingegneria Civile, Chimica e Ambientale - Università degli Studi di Genova*

Anna-Paola Pola  
*Director Urban Planner e ricercatrice presso il World Heritage Institute of Training and Research for the Asia-Pacific Region under the auspices of Unesco (WHITRAP), Tongji University, Shanghai*

Irene Poli  
*Redazione centrale della sezione "Accademia Urbana" UI; Università Sapienza di Roma*

Dorina Pojani  
*Lecturer in Urban Env/Dev planning, School of Earth and Environmental Sciences, Faculty of Science, University of Queensland, Australia*

Stefania Proli  
*INU Emilia Romagna*

Pierluigi Properzi  
*Presidente INU Abruzzo*

Daniele Rallo  
*AssUrb*

Luca Rampado  
*AssUrb*

Chiara Ravagnan  
*Redazione centrale della sezione "Accademia Urbana" UI; Università Sapienza di Roma*

Giovanna Rosellini  
*INU Marche*

Iginio Rossi  
*CDN INU; Coordinatore Progetto Paese, Città accessibili a tutti*

Lidia Salvati  
*Università Federico II di Napoli, Architettura*

Massimo Sargolini  
*Università di Camerino, Commissione Paesaggio INU*

Francesco Sbeti  
*Direttore UI*

Stefano Storchi  
*Segretario ANCSA*

Simona Tondelli  
*Presidente INU Emilia Romagna*

Sandra Vecchietti  
*INU Emilia Romagna*

Luca Giulio Velo  
*Architect, PhD Urbanism, IUAV*

Dionisio Vianello  
*Presidente onorario di AUDIS e CENSU*

Silvia Viviani  
*Presidente INU*

## Indice dei luoghi

Amatrice  
Amsterdam (Olanda)  
Arzignano (VI)  
Assergi (AQ)  
Bologna  
Cagliari  
Catania  
Cesena  
Firenze  
Foligno  
Friuli Venezia Giulia  
Genova  
Irpinia  
Italia  
L'Aquila  
Lazio  
Marche  
Milano  
Modena  
Napoli  
Provincia di Ascoli Piceno  
Provincia di Rieti  
Reggio Calabria  
Tirana (Albania)  
Torino  
Umbria

## Nel prossimo numero

- Le città metropolitane in Italia (2<sup>a</sup> parte)
- Forme del periurbano: suoli, usi, vocazioni
- Urbanistica tra territorio e mafie

# SOSTIENI INU

## Campagna Associativa 2017

### I valori fermi

1. riabilitare il **piano urbanistico** come azione, non **groviglio** procedurale; investimento e non onere
2. **generare valore pubblico** attraverso la riforma delle politiche e degli attori pubblici dell'abitare sociale
3. **scenari certi**: coordinare semplicità dei codici, attribuzione di compiti e responsabilità, individuazione di ambiti territoriali ottimali per l'erogazione di servizi, efficacia degli strumenti, misure incentivanti

### Innovazione, generare progetti, garantire diritti

Viviamo una rivoluzione, che, come accadde nell'era industriale, porta le **città al centro dei progetti sociali ed economici**. Si affrontano le questioni della rappresentanza e dell'ordinamento sociale, nel tentativo di instaurare una coerenza soddisfacente e ordinata tra progetto di città e progetto di cittadinanza.



### Geografie oltre i confini amministrativi

L'integrazione delle politiche pubbliche e la coesione tra istituzioni necessitano di pratiche di responsabilità, superamento delle settorialità, capacità di definire **azioni comuni** su scale territoriali adeguate, **convergenza su progetti**.

### Città storica

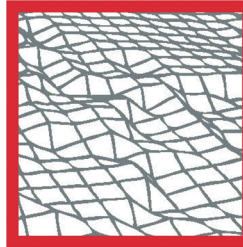
Un territorio accessibile, funzionale, risanato, non dovrebbe avere più centri e periferie, dovrebbe essere meno esposto ai rischi, potrebbe valorizzare i patrimoni culturali, naturalistici e paesaggistici come nuove dotazioni urbane e metropolitane.

### UN IMPEGNO CONTINUATIVO E TRE PASSI CONTRO LE MACERIE

Il contributo dell'Istituto Nazionale di Urbanistica al programma del Governo CASA ITALIA

Il contrasto alle condizioni di rischio del nostro Paese - in primis quello sismico, geomorfologico e idrogeologico - richiede l'adozione di politiche, piani e progetti fortemente connotati da un approccio adattivo, multiscalare, multidimensionale.

La scarsità delle soluzioni settoriali ha sempre prodotto un impoverimento delle azioni e una riduzione della loro efficacia. La centralità dell'urbanistica costituisce un riferimento essenziale e un terreno di lavoro ineludibile. Ciò peraltro richiede un mutamento della disciplina per meglio accogliere le istanze che le condizioni di rischio pongono.



### Città accessibile a tutti

Programma biennale per lo **spazio collaborativo** su indirizzi, esperienze e prospettive di miglioramento del funzionamento urbano affronta la vitalità dei luoghi ritenendo un carattere inconfondibile dall'accessibilità fisica, percettivo-sensoriale, culturale, economica, sociale.



### CASA ITALIA primo passo

**lettura integrata delle condizioni di rischio** sismico, geomorfologico e idrogeologico; adeguamento della pianificazione sovraordinata, monitoraggio delle previsioni urbanistiche comunali vigenti

### CASA ITALIA secondo passo

individuare una **"struttura urbana primaria"** a cui affidare il compito precipuo di garantire la permanenza della riconoscibilità identitaria urbana, ma anche una funzione di sicurezza in caso di calamità: spazi pubblici e aggregati edilizi

### CASA ITALIA terzo passo

campagna di sensibilizzazione, un momento istruttivo di cui la sfera pubblica deve farsi carico: **informazione e diagnosi** sono componenti di riappropriazione collettiva della consapevolezza dei rischi; costituzione di un **organismo integrato** incardinando la responsabilità decisionale in capo agli enti pubblici preposti ordinariamente

### Città resiliente

Rimettere in gioco le relazioni tra molteplici componenti materiali e immateriali della città in termini di scarsità e vulnerabilità delle risorse, vulnerabilità climatica, consumo energetico, ciclo dei rifiuti, fragilità idrogeologica, vulnerabilità sismica del patrimonio edilizio, pervasività ambientale del traffico urbano.

### Riforme, diritti, città

La rigenerazione urbana non è una categoria di intervento confinata nel settore tecnico, ma un **patto sociale** nel quale ridefinire i ruoli degli attori pubblici e privati, per declinare il futuro delle **città nelle quali vorremmo vivere**.

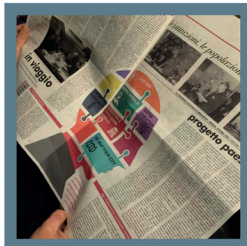
### Suolo

La possibilità di rendere economicamente praticabili e sostenibili interventi di riqualificazione urbanistica e socio-economica di tutte le parti di città che richiedono una diffusa riorganizzazione, costituisce la condizione necessaria per garantire la concreta limitazione al consumo dei suoli liberi.



### Nuovi standard

Gli standard urbanistici sono una conquista culturale e sociale da difendere, che può essere adeguata alla prospettiva di città risanate. È tempo, perciò, di passare dagli standard pensati per la crescita della città alle dotazioni per la qualità ecosistemica ed estetica delle diverse forme urbane



**PROGETTO PAESE:  
LA NUOVA URBANISTICA  
TRA ADATTAMENTI CLIMATICI E SOCIALI  
INNOVAZIONI TECNOLOGICHE  
E NUOVE GEOGRAFIE ISTITUZIONALI**

**L'INU è un'associazione no profit.** Siamo al lavoro per una nuova urbanistica; per città sane, sicure, più amiche e più belle; per la protezione dei beni comuni e dei patrimoni territoriali, paesaggistici e ambientali.

# ADERISCI O RINNOVA SUBITO LA TUA ADESIONE PER IL 2017

Invia proposte, idee, riflessioni a: [segreteria@inu.it](mailto:segreteria@inu.it)

Contatta il **Servizio Soci**: [serviziosoci@inu.it](mailto:serviziosoci@inu.it)

Scrivi al **Presidente**: [presidente@inu.it](mailto:presidente@inu.it)

**Parla con il Presidente della sezione presente nel territorio in cui vivi o lavori**

# INU

urbanistica

# INFORMAZIONI



AP Photo/Gregorio Borgia (fonte corriere.it), Amatrice, 24 agosto 2016