



RIVISTA DEL DOTTORATO DI RICERCA IN PIANIFICAZIONE URBANA E TERRITORIALE DELL'UNIVERSITA' DI PALERMO

RIVISTA DEL DOTTORATO DI RICERCA IN PIANIFICAZIONE URBANA E TERRITORIALE DELL'UNIVERSITA' DI PALERMO

Il numero 27 di InFolio affronta diverse questioni disciplinari della pianificazione urbanistica, intrecciando tematiche tradizionali e innovative, riproponendo dal passato e proiettando verso il futuro, negando e riaffermando, criticando e proponendo. La partecipazione a seminari multidisciplinari e convegni internazionali, gli esiti dei percorsi di ricerca in corso o completati all'interno del dottorato, il costante dibattito sulle questioni ancora aperte, hanno permesso la stesura di articoli che pongono il lettore in una condizione di riflessione attiva, di costante messa in discussione delle pratiche consolidate in virtù della presa di coscienza delle nuove dinamiche che provocano continue trasformazioni.

27 INFOLIO Dicembre 2011

Ignazio Vinci

Lorenzo Canale

Fabio Cutaia

Carmelo Galati Tardanico

Angela Saccomanno

Mohamed Ali Khalil

Barbara Lino

Francesca Lotta

Simona Rubino

Maria Laura Scaduto

Simone Tulumello

Fabio Cernigliaro

Rita Failla

Annalisa Contato

Alessandra Raccuglia

Luca Raimondo

Rosangela Formoso

ESISTE ANCORA UN PLANNING PROJECT NEL PROGETTO DELLE NOSTRE SOCIETÀ?
Ignazio Vinci

THE BATTLE FOR THE NINTH WARD. L'ESPERIENZA PARTECIPATIVA DELLA NONA CIRCOSCRIZIONE DOPO L'URAGANO KATRINA
Lorenzo Canale

TEMI E LIBRI NEL CAMBIAMENTO
Fabio Cutaia

NOW AND WHEN AUSTRALIAN URBANISM. UNA NUOVA PROSPETTIVA SULLE CITTÀ AUSTRALIANE
Carmelo Galati Tardanico

MISSION E STRATEGIE DEI NUOVI PROTAGONISTI DEL SOCIAL HOUSING ITALIANO: LE FONDAZIONI BANCARIE E LE ASSOCIAZIONI NO PROFIT
Angela Saccomanno

SMALL TOWN BETWEEN GLOBALIZATION AND SUSTAINABILITY
Mohamed Ali Khalil

IL PROGETTO PER IL WATERFRONT CENTRALE DI PALERMO ED IL NUOVO PIANO REGOLATORE PORTUALE
Barbara Lino

LA PLURALITÀ CONCETTUALE DELLA RETE E LE SUE INTERPRETAZIONI NELLA DISCIPLINA URBANISTICA
Francesca Lotta

LA STRUMENTAZIONE URBANISTICA COMUNALE DELLA REGIONE CAMPANIA. UNA LETTURA DEL PIANO ATTRAVERSO LEGGI E REGOLAMENTI IN MATERIA DI GOVERNO DEL TERRITORIO
Simona Rubino

L'APPROCCIO CONTRATTUALE NEL GOVERNO DEI TERRITORI FLUVIALI. ORIGINI, CONTENUTI ED ESPERIENZE NEL PANORAMA EUROPEO ED EXTRAEUROPEO
Maria Laura Scaduto

GATED COMMUNITIES NEL MERIDIONE EUROPEO? ALCUNE EVIDENZE TRA LISBONA E PALERMO
Simone Tulumello

CULTURE E TECNICHE DELLA PARTECIPAZIONE NEI PROCESSI DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA E TERRITORIALE
Fabio Cernigliaro

LA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE PROVINCIALE. IL RUOLO DI COORDINAMENTO, PROVINCE, TRA ABOLIZIONE E NECESSITÀ DI PIANO
Rita Failla

IX BIENNALE DELLE CITTÀ E DEGLI URBANISTI EUROPEI. SECONDA PLENARIA: DALLE GATEWAY ALLE SMART CITIES, DALLA STRATEGIA EUROPA 2020 ALLE PROPOSTE DEL COMITATO DELLE REGIONI
Lorenzo Canale

IL RUOLO STRATEGICO DELLE CITTÀ GATEWAY IN EUROPA. IX BIENNALE DELLE CITTÀ E DEGLI URBANISTI EUROPEI
Annalisa Contato

LA IX BIENNALE DELLE CITTÀ E DEGLI URBANISTI EUROPEI. CITTÀ REGIONI GLOBALI E MACRO REGIONI EUROPEE
Alessandra Raccuglia

IL PROGETTO QVQC: QUALI VELOCITÀ, QUALE CITTÀ. L'AV E LE TRASFORMAZIONI TERRITORIALI E AMBIENTALI IN EUROPA E IN ITALIA
Luca Raimondo

IL RUOLO DELL'UTOPIA NELL'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA
a cura di Rosangela Formoso

LETTURE
a cura di Annalisa Contato, Fabio Cutaia, Carmelo Galati Tardanico

FEDORA
di Alessandra Raccuglia

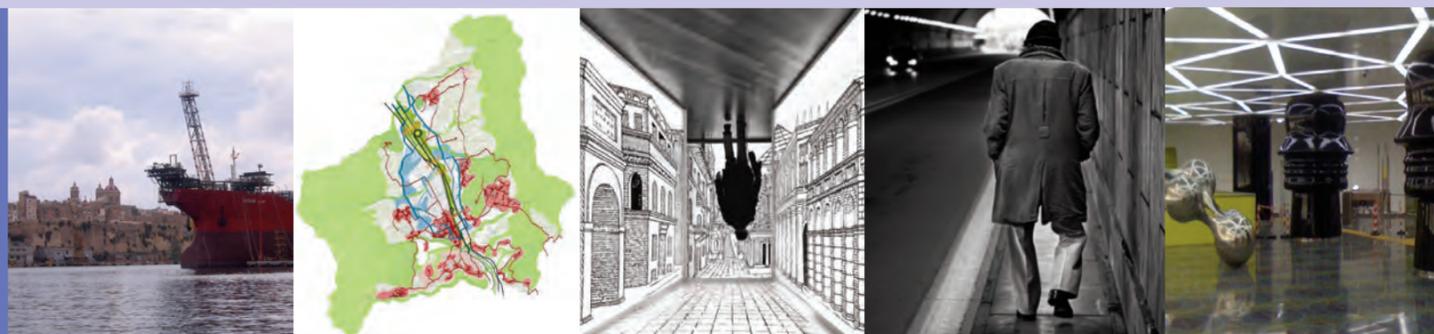


ISSN 1828-2482

INFOLIO

Dipartimento di Architettura
Sezione Città, Territorio, Paesaggio

via dei Cartari 19b, 90133 Palermo
Tel. +39 091 60790108 - Fax +39 091 60790113
www.architettura.unipa.it/dct





RIVISTA DEL DOTTORATO DI RICERCA IN PIANIFICAZIONE URBANA E TERRITORIALE DELL'UNIVERSITA' DI PALERMO

INFOLIO 27

Indice

Editoriale	ESISTE ANCORA UN PLANNING PROJECT NEL PROGETTO DELLE NOSTRE SOCIETÀ? <i>Ignazio Vinci</i>	3
Attività	THE BATTLE FOR THE NINTH WARD. L'ESPERIENZA PARTECIPATIVA DELLA NONA CIRCOSCRIZIONE DOPO L'URAGANO KATRINA <i>Lorenzo Canale</i>	5
	TEMI E LIBRI NEL CAMBIAMENTO <i>Fabio Cutaia</i>	7
	NOW AND WHEN AUSTRALIAN URBANISM. UNA NUOVA PROSPETTIVA SULLE CITTÀ AUSTRALIANE. <i>Carmelo Galati Tardanico</i>	9
	MISSION E STRATEGIE DEI NUOVI PROTAGONISTI DEL SOCIAL HOUSING ITALIANO: LE FONDAZIONI BANCARIE E LE ASSOCIAZIONI NO PROFIT <i>Angela Saccomanno</i>	11
Ricerca	SMALL TOWN BETWEEN GLOBALIZATION AND SUSTAINABILITY <i>Mohamed Ali Khalil</i>	13
	IL PROGETTO PER IL WATERFRONT CENTRALE DI PALERMO ED IL NUOVO PIANO REGOLATORE PORTUALE <i>Barbara Lino</i>	17
	LA PLURALITÀ CONCETTUALE DELLA RETE E LE SUE INTERPRETAZIONI NELLA DISCIPLINA URBANISTICA <i>Francesca Lotta</i>	21
	LA STRUMENTAZIONE URBANISTICA COMUNALE DELLA REGIONE CAMPANIA. UNA LETTURA DEL PIANO ATTRAVERSO LEGGI E REGOLAMENTI IN MATERIA DI GOVERNO DEL TERRITORIO <i>Simona Rubino</i>	25
	L'APPROCCIO CONTRATTUALE NEL GOVERNO DEI TERRITORI FLUVIALI. ORIGINI, CONTENUTI ED ESPERIENZE NEL PANORAMA EUROPEO ED EXTRAEUROPEO <i>Maria Laura Scaduto</i>	29
	GATED COMMUNITIES NEL MERIDIONE EUROPEO? ALCUNE EVIDENZE TRA LISBONA E PALERMO <i>Simone Tulumello</i>	33
Tesi	CULTURE E TECNICHE DELLA PARTECIPAZIONE NEI PROCESSI DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA E TERRITORIALE <i>Fabio Cernigliaro</i>	37
	LA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE PROVINCIALE. IL RUOLO DI COORDINAMENTO. PROVINCE, TRA ABOLIZIONE E NECESSITÀ DI PIANO <i>Rita Failla</i>	43

Reti	IX BIENNALE DELLE CITTÀ E DEGLI URBANISTI EUROPEI. SECONDA PLENARIA: DALLE GATEWAY ALLE SMART CITIES, DALLA STRATEGIA EUROPA 2020 ALLE PROPOSTE DEL COMITATO DELLE REGIONI <i>Lorenzo Canale</i>	49
	IL RUOLO STRATEGICO DELLE CITTÀ GATEWAY IN EUROPA. IX BIENNALE DELLE CITTÀ E DEGLI URBANISTI EUROPEI <i>Annalisa Contato</i>	51
	LA IX BIENNALE DELLE CITTÀ E DEGLI URBANISTI EUROPEI. CITTÀ REGIONI GLOBALI E MACRO REGIONI EUROPEE <i>Alessandra Raccuglia</i>	53
	IL PROGETTO QVQC: QUALI VELOCITÀ, QUALE CITTÀ. L'AV E LE TRASFORMAZIONI TERRITORIALI E AMBIENTALI IN EUROPA E IN ITALIA <i>Luca Raimondo</i>	55
Antologia	IL RUOLO DELL'UTOPIA NELL'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA a cura di <i>Rosangela Formoso</i>	57
	LETTURE a cura di <i>Annalisa Contato, Fabio Cutaia, Carmelo Galati Tardanico</i>	61
	FEDORA di <i>Alessandra Raccuglia</i>	62
	FONTI DELLE ILLUSTRAZIONI	63

Esiste ancora un "planning project" nel progetto delle nostre società?

Ignazio Vinci

Ogni generazione di tecnici ed intellettuali colloca il proprio operato in una posizione intermedia, ma variabile, tra tradizione e innovazione. Passato e futuro sono infatti le prospettive di cui si alimenta ogni pratica professionale che abbia l'ambizione di definirsi eticamente consapevole del proprio ruolo in una società in divenire. Ciò accade in misura diversa, naturalmente: mentre alcune discipline (poche) possono fare a meno del passato ed altre si disinteressano del futuro, la maggior parte di queste è costretta a produrre miscele equilibrate di queste due componenti. Il lavoro di critici e studiosi, ad esempio, è stabilire le radici e le motivazioni di questa collocazione in ragione delle eredità lasciate dalle generazioni precedenti, dai condizionamenti derivanti dalle situazioni di contesto e da tutte quelle culture in grado di esercitare influenze sui fondamenti epistemologici di una disciplina e delle sue applicazioni. Esistono naturalmente infinite variazioni del tema. In alcuni momenti storici alcune generazioni danno continuità o mettono ordine nelle conoscenze acquisite dai "padri", altre cercano di cogliere e raffinare le sfide lasciate incompiute dalle precedenti. C'è poi una terza situazione, che nell'arte di solito coincide con l'affermarsi di un'avanguardia, in cui gruppi influenti per la loro consistenza o consistenti per la loro capacità di influenzare il corso degli eventi innescano processi di innovazione più tumultuosi, ai quali il linguaggio comune tende ad attribuire l'etichetta di "rivoluzioni". Credo che questa lettura "generazionale" non debba essere trascurata per comprendere i mutamenti avvenuti negli ultimi anni nel campo della pianificazione territoriale. Soprattutto se la si effettua in una sede come questa, il giornale di un Dottorato, che dovrebbe avere tra i suoi obiettivi quello di allevare giovani generazioni di esperti in pianificazione territoriale, spingendoli verso percorsi intellettuali in grado di innovarne i contenuti e la propria missione sociale. È un lavoro arduo, messo costantemente in tensione dagli stimoli di un'infinita serie di culture e discipline "concorrenti" che sul territorio sono in grado di offrire legittime interpretazioni del cambiamento e relative soluzioni progettuali. Basta osservare alcune delle parole-chiave presenti nei contributi di ricerca presenti in questo numero (reti e nodi territoriali, globalizzazione e sostenibilità, vivibilità e qualità della vita, identità e qualità dei luoghi, regole e contratti) per ren-



dersi conto di quanto il lavoro del ricercatore in questo campo sia costantemente stimolato a verificare l'efficacia in chiave normativa di immagini, interpretazioni, strumenti quasi sempre messi a punto da culture che controlliamo solo in parte.

A differenza di altre pratiche professionali inequivocabilmente assimilabili ad una disciplina, infatti, la pianificazione risente in maniera inestricabile dei cambiamenti che prendono corpo nell'oggetto stesso della sua osservazione/azione: la città ed il territorio come insieme di risorse materiali che mutano nel tempo il proprio valore in funzione dei significati sociali e politici che gli vengono attribuiti nel corso del tempo. Questo rende la pianificazione territoriale (in tutte le sue interpretazioni ed applicazioni) una delle sfide più complesse di cui il settore pubblico deve farsi carico. Fino ad un certo punto poteva ritenersi un insieme di tecniche, aspiranti alla scientificità, per dare corso alle domande di trasformazione del territorio che venivano espresse da uno Stato in grado di sintetizzare adeguatamente la dialettica tra economia e società, tra attore pubblico ed interessi privati. Patsy Healey, che da alcuni decenni si interroga su tali questioni, recentemente (*Making Better Places*, Palgrave Macmillan, 2010) ha affermato che in Europa e nel Nord America l'obiettivo dello Stato sociale nella seconda metà del Novecento era di creare benessere attraverso un "progetto economico" fondato sulla piena occupazione, legato all'espansione dell'industria, e di un progetto sociale fondato sul miglioramento della residenza, dei servizi sanitari ed educativi per la maggior parte della popolazione. È in questo contesto, caratterizzato al contempo da un significativo processo di concentrazione della popolazione nelle città, che l'idea stessa di pianificazione e le sue tecniche hanno richiamato l'attenzione delle leadership politiche.

Ma cosa accade quando cambiano i modelli di sviluppo e la stessa "economia politica" in una società locale? Quando i valori che attribuiamo alla qualità di una città mutano per l'emergere di nuove e sofisticate domande sociali? Quando le città cambiano forma per effetto delle mutazioni nell'economia e quando i cambiamenti nell'economia sono sollecitati dalle stesse mutazioni nella forma delle città? Quando, infine, (ma qui ci spostiamo sull'attualità) la legittimità del settore pubblico viene incrinata dal deterioramento della qua-

lità delle classi dirigenti? Accade che si rompono i meccanismi che hanno reso se non perfette quanto meno plausibili le soluzioni proposte da un insieme di tecniche quali la pianificazione territoriale. Accade che una disciplina riduce progressivamente la propria capacità di fornire soluzioni normative ad un insieme di problemi pubblici, perché il problema si scompone in una miriade di variabili il cui controllo richiede nuove capacità creative e di immaginazione sociale.

Ancora Healey, in proposito, ritiene che attribuire un nuovo senso al *planning project* che abbiamo ereditato dalle generazioni precedenti debba essere costruito a partire da una nuova comprensione di due ingredienti non nuovi per la pianificazione, ma che hanno assunto significati via via più problematici: quello di *place* e quello di *governance*. Comprendere le mutazioni nella qualità dei luoghi, insieme alla riarticolazione delle forme di governo (la devoluzione delle competenze, l'emergere di nuovi poteri sovra-locali, l'insorgere di domande di cambiamento al di fuori dei tradizionali canali politici e istituzionali), diviene la vera sfida per coloro che si propongono di riproporre in forme nuove le sfide culturali e tecniche praticate con ragionevole successo per molti decenni. Di conseguenza, non è l'attualità della pianificazione ad essere messa in discussione, ma piuttosto la sua ambizione di fornire soluzioni stereotipate ad un insieme di problemi pubblici che cambiano al mutare stesso di una società in evoluzione. Ciò rende le sfide verso l'innovazione nel campo della pianificazione terribilmente ineguali sul piano generazionale. Se i nostri padri intellettuali hanno avuto la ragionevole certezza di garantire la prevalenza dell'interesse pubblico attraverso un sistema decisionale incentrato sull'attore pubblico, oggi le nuove generazioni di pianificatori territoriali sono costrette ad esplorare nuove formule per tenere insieme valori che non cambiano nel tempo – ad esempio la tutela del territorio come bene non riproducibile – con domande di

qualità territoriale e welfare sociale decisamente evolute rispetto al recente passato. Significa essere sensori di un cambiamento che si riproduce con velocità e direzioni crescenti e, allo stesso tempo, mantenere il distacco che si conviene al tecnico chiamato a fornire soluzioni riproducibili sul piano economico, sociale e gestionale in un contesto decisionale fortemente frammentato.

Dalla prospettiva di una crisi che non investe solo le nostre professioni ritengo che rilegittimare uno specifico dominio per la pianificazione territoriale dovrebbe essere fondato su due semplici, ma non banali, orientamenti intellettuali.

Il primo è di riconoscere la natura squisitamente politica della nostra attività. Potremo sempre escogitare i modelli e le soluzioni più originali per ogni situazione di sviluppo e di assetto territoriale, ma saranno destinate all'insuccesso se il nostro *planning project* non si proporrà di influenzare la crescita o la rigenerazione di una cultura politica adeguata. In un certo senso significa svestirsi di una parte del nostro *habitus* di tecnici per recuperare quella funzione di "educatori" alla qualità sociale, che da Geddes in poi, è stato un ingrediente essenziale della disciplina nel suo evolversi storico. Il secondo, strettamente legato al precedente, è considerare la pianificazione come metodo piuttosto che come soluzione. Se ogni contesto territoriale e sociale, politico e amministrativo, presenta le proprie peculiarità, la soluzione di problemi pubblici, l'incremento di efficienza ed equità dei nostri territori, non potranno privarsi di attori capaci di progettare coerenti sequenze di decisioni tra gli attori in grado di incidere sui percorsi del vivere collettivo. Mettere al servizio il proprio orientamento intellettuale al di fuori degli steccati che un'interpretazione riduttiva della disciplina ha finito per costruire.

È una sfida di straordinaria complessità verso la quale non esistono né percorsi definiti né ricette collaudate. Ma è una sfida che vale ancora la pena di cogliere.

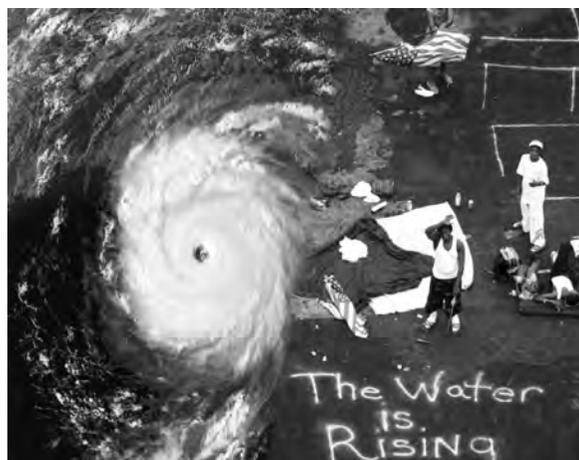
The battle for the ninth ward. L'esperienza partecipativa della nona circoscrizione dopo l'uragano Katrina

Lorenzo Canale

Wade Rathke, fondatore della ACORN¹ e organizzatore di esperienze di gruppo della ACORN International, durante l'incontro del 6 ottobre 2011, presso il Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Palermo, ha raccontato dell'esperienza di partecipazione attiva degli abitanti del nono distretto di New Orleans dopo il passaggio dell'uragano Katrina, nell'agosto 2005. L'incontro, oltre allo scopo di far conoscere l'esperienza dal punto di vista di Rathke e della ACORN, ha avuto quello di ragionare sul come la partecipazione può contribuire ai processi di pianificazione e, nel caso specifico, di ricostruzione.

New Orleans è una città particolare per storia, per composizione sociale e per aspetti morfologici. Rispetto a tante città americane di fondazione recente, è una città che ha un centro storico e diversi distretti ricchi di edilizia storica; è costituita dal 68% circa di abitanti afroamericani con reddito medio-basso e in diversi punti scende sotto il livello del mare, per cui anche un semplice temporale è sufficiente a creare disagi o addirittura ad allagare parti della stessa città. La città, prima ancora del 2005 e di Katrina, era oggetto di speculazione edilizia e di quella che Rathke definisce una forma di "pulizia etnica" per via dei processi di gentrification che andavano di pari passo e seguivano i lavori di riqualificazione urbana. Tra le aree investite da queste forme di speculazione, c'era quella del nono distretto.

L'uragano Katrina è stato uno dei più devastanti uragani che hanno mai colpito gli Stati Uniti d'America ed è quello che ha fatto più danni in assoluto in termini economici. A New Orleans vi furono enormi danni agli edifici – più della metà dei quali costruiti con la tecnica del balloon-frame – e furono evacuati più di 475.000 abitanti. Tantissime famiglie si trovarono senza casa e tanti di coloro che la casa avrebbero potuto recuperarla si trovarono nell'impossibilità di pagare il premio assicurativo aumentato a dismisura. L'84% degli edifici era compromesso per più del 50% e quindi, secondo le leggi statunitensi, il proprietario avrebbe avuto il diritto/dovere di ristrutturare. Il lavoro dei volontari, inizialmente, fu quello di aiutare a prosciugare l'acqua dalle case e stabilizzarle, cercando di sottrarre alla speculazione edilizia un numero di abitazioni che fosse il più alto possibile. Diverse realtà prova-



rono ad inserirsi nel processo di ricostruzione della città e la ACORN capì che era bene immergersi in questo processo per controllarlo insieme ai cittadini. Attivò, quindi, una collaborazione con studenti e università, realizzò una gran quantità di analisi, monitorò lo stato di degrado delle abitazioni e partecipò ai tavoli di discussione attivando una serie di workshop² intensivi per coinvolgere a più livelli la popolazione. Nel momento in cui si passò dall'emergenza alle operazioni di pianificazione finanziata, venne bandito un concorso per la ricostruzione del nono distretto a cui parteciparono circa 150 studi professionali. Al concorso partecipò anche la ACORN con l'università, vinsero il primo premio e questo scatenò – secondo il racconto di Rathke – risentimento da parte degli studi e degli ordini/settori di professionisti che avvertirono un'invasione nel loro ambito e una declassamento del loro ruolo.

L'uragano Katrina, oltre a creare grossi disagi alla città e ai suoi abitanti, creò interessi politici e partitici che condizionarono la tempistica degli aiuti: Katrina arrivò nell'agosto 2005, fino al gennaio 2006 non ci furono risorse e solo nell'aprile 2006 si ottennero dei fondi. Più si ritardava negli aiuti e più era improbabile che parte della popolazione ritornasse ad abitare le proprie case perché intanto cercava di trovare una sistemazione di altro tipo. Le elezioni del 2005 vennero spostate al 2012 e gli interessi elettorali crearono pressioni su più fronti. Rathke sottolinea, però, che proprio perché il Piano presentato dalla ACORN, "The People's Plan for Overcoming the Hurricane Katrina", era presentato dagli abitanti locali e/o con il loro forte coinvolgimento, non ha risentito quasi per nulla di queste pressioni. Il percorso e l'esperienza fatta – dice Rathke – sono stati assolutamente positivi, per quanto successivamente, all'arrivo dei finanziamenti, il processo subisce una frenata per via della crisi economica e della natura stessa dei finanziamenti.

Le risorse economiche erano gestite dalla FEMA (Federal Emergency Management Agency) ed erano per il 90% federali e solo per il 10% governative e quindi locali. Qui nascevano due grosse questioni: l'agenzia federale aveva il compito di intervenire sui soli danni provocati dall'uragano mentre i problemi di New Orleans erano e sono chiaramente molto più complessi e stratificati. Inoltre, la qualità storica del centro

e del distretto, avrebbe richiesto azioni integrate e non puntuali sulla singola abitazione; l'azione locale rischia sempre di essere poco incisiva quando i finanziamenti sono per la quasi totalità di tipo federale e in questo caso, si aggiungeva il fatto che era presente un governo conservatore poco incline ad interventi pubblici su infrastrutture e servizi, portato, invece, ad incentivare l'azione degli imprenditori privati.

Nel gennaio 2007 venne avviato il "Road Home", un piano per far rientrare nelle abitazioni gli abitanti che si erano allontanati. Il nono distretto aveva un'alta percentuale di proprietari ma con redditi medio-bassi o bassi e quindi la situazione paradossale era quella di avere tanti poveri ma proprietari delle case che, in altre parole, voleva dire tanti proprietari che non avevano le risorse economiche per ricostruire o ristrutturare. Oltre alla speculazione edilizia che produceva processi di gentrificazione per via dei costi di vendita e locazione quasi raddoppiati, anche la discrepanza tra costi di ristrutturazione degli edifici, gli interessi dei mutui e l'aumento delle tasse locali, aveva fatto sì che una parte della popolazione non potesse ritornare.

Alla narrazione dei fatti dal punto di vista di Rathke e dell'esperienza dell'ACORN, sono seguite alcune riflessioni sulle azioni a cui mirare nei casi di emergenza, sui principi da non perdere di vista anche in questi casi.

Rathke ha fatto notare come in caso di emergenza e nello specifico per gli effetti dell'uragano Katrina, si è puntato esclusivamente e malamente sulle questioni dell'abitazione e del lavoro, sottovalutando in maniera più o meno voluta la sanità e la formazione. La precedenza che si diede ad alcuni temi rischiò di far passare in secondo piano anche la questione della partecipazione dei cittadini alle decisioni, perché questa prevede sempre processi decisionali lunghi e perché da alcuni è spesso ritenuta non utile o addirittura dannosa. Appare chiaro a tutti, però, che quando le decisioni scavalcano il coinvolgimento locale e la partecipazione dei cittadini o addirittura quando le stesse leggi ordinarie prevedono permessi facilitati e riduzione dei vincoli, si rischia che alla ricostruzione partecipino esclusivamente poteri forti e speculatori. Altro principio che viene immediatamente ritenuto di importanza secondaria è il tema del paesaggio e quindi della cultura e della storia dei luoghi e dei popoli, perché qualsiasi limite alla ricostruzione appare come un limite alla libertà di azione dello Stato che è "intento a fare". Un paragone quasi automatico è stato fatto con il caso

italiano delle leggi d'emergenza applicate negli ultimi anni, in cui possono essere "bypassate" le leggi ordinarie in virtù dell'emergenza, dove persino la costruzione di uno stadio per i mondiali di calcio, di attrezzature per le olimpiadi o di alberghi per un G8, diventano "emergenza". Queste leggi straordinarie sono chiaramente figlie della cultura dell'esclusione del locale in favore del centrale, dell'abitante in favore dell'impresa e della politica in favore della "propaganda".

Continuando con le riflessioni, sono stati toccati i temi della conflittualità tra le varie comunità presenti in città persino nella distribuzione delle risorse, della non sistematicità degli interventi messi in atto nel caso di New Orleans e chiaramente della partecipazione, che era alla base dell'esperienza ascoltata. Ad esempio, Rathke ha raccontato della mancanza di una serie di azioni integrate che potrebbero riqualificare in maniera equa i quartieri, dell'allocazione poco trasparente delle risorse nei quartieri più agiati che hanno visto le scuole chiuse per poche settimane e quartieri più poveri in cui le stesse sono state chiuse per più di due anni, quasi ad incentivare l'allontanamento della popolazione ancora residente. Anche la resilienza urbana è quindi un tema: la volontà di chi vuole rimanere o tornare nel proprio quartiere si scontra con le dinamiche della speculazione edilizia che riqualificando in maniera non controllata, finisce per scacciare la popolazione che non può sostenere i nuovi costi.

Infine l'elemento positivo. Il ruolo della partecipazione. La partecipazione attivata dalla ACORN e dall'università, proprio perché ha coinvolto tanti abitanti del nono distretto e ha saputo tirare dentro le varie comunità e categorie di abitanti, ha creato consapevolezza, ha saputo strutturare istanze e formulare proposte che si sono tradotte nel People's Plane che è stato premiato come migliore piano e, infine, ha messo al riparo il piano presentato dalle pressioni speculative e politiche. Questa è stata la fase più positiva di tutta la vicenda e certamente qui risiede l'importanza della partecipazione degli abitanti.

Note

¹ Association of Community Organizations for Reform Now.

² Rathke racconta di fieldworks intensivi di cinque giorni ciascuno realizzati dentro chiese, capannoni ed edifici di varia natura che hanno contribuito a far guadagnare alla ACORN la fiducia degli abitanti e a creare proposte che sono state poi riversate nel People's Plane.

Temi e libri nel cambiamento¹

Fabio Cutaita

Giorno 17 maggio 2011 è stato inaugurato un ciclo di incontri avente come oggetto centrale i libri. L'iniziativa è nata da un'idea del prof. Nicola Giuliano Leone² come risposta al violento, seppur necessario, taglio e accorpamento di insegnamenti nell'offerta formativa dei corsi di laurea della Facoltà di Architettura. Studiosi e specialisti appartenenti a diverse aree del sapere e di notevole rilievo nel panorama nazionale sono stati gli ospiti dell'attività. Ciascun incontro è stato articolato in due momenti: il primo, di tipo seminariale, ha avuto luogo al mattino presso la Facoltà di Architettura; il secondo si è svolto presso il Kursaal Kalhesa, centro polifunzionale sito nel complesso cinquecentesco detto di Porta dei Greci e dei Bastioni (Bastione Vega, nel caso precipuo – XVI sec.), e ha visto gli stessi relatori che al mattino hanno tenuto i seminari presentare libri di cui ne sono stati autori. L'intento principale è stato quello di fornire agli studenti invitati un quadro di riferimento su alcuni temi riguardanti la contemporaneità, in ragione del mestiere di pianificatore territoriale-urbanista a cui saranno chiamati nel loro futuro.

Gli incontri, con cadenza settimanale, si sono svolti in cinque giornate, partendo dai temi legati all'economia. I primi due martedì, infatti, hanno avuto come protagonisti autori e libri che trattano discipline economiche. Chiaramente il taglio dato agli incontri è stato molto preciso: il prof. P. Persico - ordinario di Economia politica presso l'Università degli Studi di Salerno - ha trattato il tema delle economie reali riguardanti città e territori ed ha sviluppato la tematica della densità della vita economica, ovvero degli accadimenti; l'On. G. La Malfa³ ha sviluppato, invece, l'argomento del ruolo dello Stato nell'economia, riflettendo sulla funzione dell'economia e del lavoro attraverso gli scritti del noto economista J. M. Keynes. Dalle due giornate è emersa l'importanza di considerare l'Economia come una scienza sociale anziché matematica.

La terza giornata ha avuto come tema centrale la *Venustas*. Ad affrontare il tema il prof. A. Belli⁴ e il prof. M. Rak⁵, provenienti da settori disciplinari differenti: un urbanista e un critico letterario, accomunati dal fatto di aver scritto un romanzo avente come oggetto la bellezza. In questo caso, si è trattato indirettamente e direttamente di riflessioni sul "bello" nella



realtà odierna. La lettura di questi due romanzi, infatti, permette una significativa interpretazione del mondo contemporaneo, nonché un felice "ponte" per passare dai temi dell'Economia a quelli del Piano; a volte i romanzi riescono ad evocare più cose che non i saggi! Il romanzo di A. Belli sembra "gridare" contro lo sperpero del "bello" che oggi, in Italia, ma anche all'estero, è in atto nelle nostre città. La città contemporanea non sa servirsi dell'eredità ricevuta e rischia di farsela scivolare tra le dita, non è capace di comprendere cosa conservare intatto e cosa trasformare, a cosa dare maggior rilievo e ciò che può rappresentare una leva per lo sviluppo. I cittadini tutti dovremmo intraprendere un "fertile" percorso: quello di ricerca, così come sembra proporre il romanzo di M. Rak, in ogni ambiente del quotidiano, della bellezza. Questa appare come l'unica strada sicura, il genio di Dostoevskij fa esclamare ne *L'idiota* al principe Miškin che la bellezza salverà il mondo.

Con la quarta giornata si è aperto il secondo sistema di riflessioni, costituito da due giornate più strettamente legate alla disciplina del Piano. Il tema ha riguardato il rapporto tra spazi della "mobilità" e spazi della "stanzialità", con particolare riferimento alla situazione della Sicilia. Nel corso della giornata hanno fatto il loro intervento esperti della questione e sono stati presentati gli sforzi di molti anni di studi condotti dall'Associazione QVQC-GIS. Tra i relatori intervenuti si ricordano l'ing. Carlo De Vito⁶ che, in qualità di responsabile delle Stazioni e dei Terminali Merci di RFI, ha commentato il "Report 2008-2011"; l'arch. P. Marotta, la quale ha ricordato l'importanza della sostenibilità e della competitività degli obiettivi nelle politiche di mobilità, ed il prof. L. Urbani⁷, il quale ha invitato a guardare al di sotto della Sicilia per ristabilire e rinsaldare le connessioni che da sempre hanno conferito unità geografica al Mediterraneo.

La quinta ed ultima giornata ha visto come protagonista il Piano, con l'intento di indagare su analogie e differenze nelle discipline del pianificare. Ospiti della giornata, docenti che hanno privilegiato nella loro ricerca, anche per mandato disciplinare, le tecniche del piano, ma non solo. Parodiando Keynes - punto di partenza del ciclo di incontri - la domanda loro posta è stata: quali sono le ragioni del pianificare in una società liberista? Nel corso della giornata, a questa

domanda ne sono seguite delle altre: come si è evoluto il Piano? Come si sono evoluti gli strumenti a supporto dell'urbanistica? Queste domande rimandano alla concezione stessa di pianificazione. Da quanto emerso dalle parole della prof.ssa A. Spaziante⁸ e da quelle della prof.ssa E. Petroncelli⁹, molti fra coloro che come tecnici o professionisti praticano la pianificazione, ma anche fra coloro che sono impegnati a studiarla e ad insegnarla, si interrogano su quale sia oggi realmente il suo significato. Bisogna ancora definire con precisione nei suoi contenuti e nei suoi contorni il nuovo approccio, quello del "governo del territorio" introdotto dal legislatore nella carta costituzionale all'inizio di questo nuovo secolo, che registra la sfida del difficile passaggio da quello tradizionale, quello dell'urbanistica.

Nel corso degli incontri, oltre agli ospiti citati, sono stati invitati ad intervenire diversi altri docenti, ricercatori, studiosi ed esperti dei temi trattati. Inoltre, l'attività si è rivelata un ottimo strumento di ampliamento e di approfondimento delle conoscenze non soltanto per gli studenti della facoltà, ma anche per i dottorandi in Pianificazione Urbana e Territoriale, ciascuno dei quali è stato invitato a leggere uno dei libri presentati e a fare il proprio intervento.

L'iniziativa in oggetto, al di là della formazione disciplinare degli allievi della Facoltà di Architettura, vuole fare riscoprire l'importanza della lettura. È condivisa l'idea che leggere produca ricchezza e stia alla base del progresso e ciò non deve né stupire, né apparire un'esagerazione. Nella società di oggi, dove l'informazione e la comunicazione rivestono un ruolo strategico, in cui l'obsolescenza delle conoscenze richiede un aggiornamento continuo, in cui i raggiungimenti della scienza e della tecnica rivoluzionano costantemente le nostre esistenze e, quindi, le nostre abitudini, leggere ed aggiornarsi diventa quasi una necessità vitale, un'attività dettata dall'istinto di sopravvivenza. Chiaramente, con ciò non si vuol affermare che il libro sia l'inizio e la fine di un percorso di crescita e di evoluzione, anzi con le parole di Thomas Merton ricordiamo *sit finis libri, non finis quaerendi*: la conclusione di un libro non implica la fine degli interrogativi, al contrario apre nuovi orizzonti di ricerca.

Nella società contemporanea, appare in controtendenza l'ideazione e la realizzazione di un'attività che incoraggia l'acquisizione di saperi, ora trasversali alla

nostra disciplina, ora particolarmente tecnici e puntuali, attraverso i libri: vettori della conoscenza in tutte le epoche. Il mondo attuale, lacerato dalla frenesia del consumismo, ripone negli scaffali delle biblioteche i libri, prediligendo mezzi d'apprendimento più veloci, più rapidi, nonché più intuitivi, che richiedono meno sforzi. Lo stesso titolo scelto per il ciclo di incontri – Temi e libri nel cambiamento – sembra sottendere il fatto che i libri rimangono, invece, punti di ancoraggio nonostante il trascorrere del tempo, nonostante l'evoluzione, nonostante il cambiamento!

Note

¹ Di seguito vengono riportati i titoli dei libri nell'ordine cronologico secondo cui sono stati presentati:

-Persico P. (2007), *Ferrara. Le città, come gli scienziati, gli artisti ed i poeti non possono morire*, Rubbettino, Soveria Mannelli.

-Persico P. (2010), *Perché Napoli. Vivere e Morire di Napoli*, Paparo Edizioni, Napoli.

-La Malfa G. (a cura di) (2010), *John Maynard Keynes: sono un liberale?*, Adelphi Edizioni, Milano.

-Rak M. (2010), *La venere perduta*, Adriano Salani Editore, Milano.

-Belli A. (2010), *Fuoco ai quartieri spagnoli*, Tullio Pironti Editore, Napoli.

-Petroncelli E. (2011), *Assetto del territorio: dalle norme al processo di piano*, Liguori Editore, Napoli.

-Francini M., Viapiana M.F. (2010), *Elementi per il governo del territorio*, Franco Angeli Edizioni, Milano.

-Imbesi G. (2009), *La città, il territorio e il piano: note di urbanistica nei corsivi di una collana*, Gangemi Editore, Roma.

² Ordinario di Urbanistica – Università degli Studi di Palermo.

³ Ordinario di Politica economica – Università degli Studi di Catania.

⁴ Ordinario di Urbanistica – Università degli Studi di Napoli.

⁵ Ordinario – Università degli Studi di Siena.

⁶ Amministratore Delegato FS Sistemi Urbani.

⁷ Prof. emerito di Urbanistica – Università degli Studi di Palermo.

⁸ Ordinario di Tecnica e Pianificazione Urbanistica – Università degli Studi di Torino.

⁹ Ordinario di Tecnica e Pianificazione Urbanistica – Università degli Studi di Napoli.

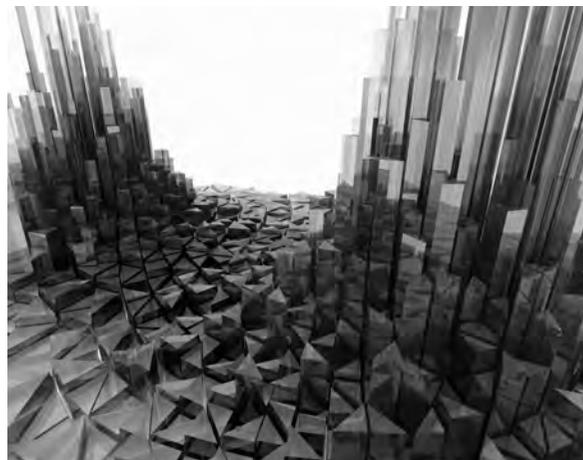
NOW and WHEN Australian Urbanism. Una nuova prospettiva sulle città australiane

Carmelo Galati Tardanico

«In ciò che promette di diventare il secolo urbano, con circa il 70% della popolazione mondiale che entro il 2050 risiederà in aree cittadine, la progettazione e la pianificazione delle città sono elementi fondamentali per la nostra prosperità e sopravvivenza. Il messaggio globale dell'esposizione *NOW and WHEN* è che l'identità australiana ha avuto un ritorno alla vita "raminga", è uscita fuori dalla boscaglia e si è stabilita nei nostri centri urbani. Sebbene i miti dell'entroterra e delle foreste continuino ad avere il loro peso nella nostra cultura, non c'è dubbio che adesso la coscienza collettiva dell'Australia sia urbana». Con queste parole Ivan Rijavec, Co-Direttore Creativo dell'esposizione *NOW and WHEN Australian Urbanism*¹, ha presentato il 26 agosto 2010 la mostra presso il Padiglione Australiano alla XII Mostra Internazionale di Architettura di Venezia 2010.

Secondo Ivan Rijavec, in quello che promette di essere il secolo urbano, la progettazione e la pianificazione delle città sono fondamentali per la prosperità e la sopravvivenza dell'uomo, egli spiega come la stessa Venezia sia un esempio pertinente delle minacce che attaccano i nostri ambienti urbani: «Venezia è la dimostrazione di come una città possa fiorire in un contesto globale, ma anche di come le vicissitudini di un mondo in evoluzione possano trasformarla in una caricatura di se stessa – i residenti sono circa 60.000, mentre i visitatori in un anno sono oltre 20 milioni. Si allaga 50 volte all'anno e, senza l'attuazione di provvedimenti per la sua salvaguardia, si ritroverà sott'acqua entro il 2030»². La mostra è stata strutturata in due sezioni. Nella prima sono state messe in risalto le più interessanti regioni urbane e non urbane dell'Australia così come esse appaiono "ora" (*NOW*) ritratte dal Co-Direttore Creativo e rinomato fotografo di architettura, John Gollings. Nella seconda sala, 17 ambienti urbani del futuro³ hanno proposto immagini di "quando" (*WHEN*), avremo raggiunto e superato il 2050. Negli spazi del padiglione è stata esposta una collezione di visioni urbane di grande impatto, utilizzando un'innovativa tecnologia stereoscopica in 3D che ha consentito ai fruitori di muoversi attorno a una serie di ambienti urbani esistenti e ipotetici.

In *NOW* sono stati presentati gli attuali scenari urbani di Sidney, Melbourne e Surfes Paradise e due scenari



non urbani dell'entroterra australiano, zone in cui sono presenti grandi buchi prodotti dall'industria mineraria; questi crateri vengono presi a riferimento per la rappresentazione della "non-città", un'immagine della non-possibilità che vaste popolazioni vivano nel deserto.

WHEN illustra 17 scenari urbani che rispondono a questioni quali lo sviluppo orizzontale o verticale della città o cosa accadrebbe se il confine di crescita di una città non fosse in periferia ma al centro, o ancora, cosa accadrebbe se nuove iniziative di pianificazione fossero introdotte amministrando l'uso dello spazio aereo. Fra le proposte più interessanti, sono stati illustrati 4 progetti. "*Sedimentary City: Brisbane*"⁴: è stata proposta una panoramica analitica della città odierna e del percorso incerto della sua attuale pianificazione urbana. Se la città attorno al fiume non riuscirà a implementare immediatamente un processo di cambiamento radicale, mettendo al sicuro dalle minacce la sua ecologia di spazi verdi per andare incontro alla crescita della popolazione e ai cambiamenti climatici previsti, i suoi cittadini saranno destinati a confrontarsi con una "città inferno" e una "città inondata" del domani. Il progetto ha proposto una soluzione alternativa per la sicurezza contro le future inondazioni e per la fruibilità degli spazi verdi presenti nell'antica golena della "prima città". Generata dal vecchio spartiacque, l'ecologia della golena della "prima città" moderava il fiume in fase di straripamento e sosteneva i suoi cittadini a livello culturale, ambientale e tecnologico. In antitesi a ciò, lo spartiacque della città odierna è sepolto in compagnia di tubature e la golena è sovraccarica di infrastrutture edili che contribuiscono all'amplificazione di eventi allaganti. Il progetto "*Sedimentary City*" nella sua strutturazione propone che la città del domani si ritiri completamente dalla golena, ripristinando progressivamente i ruscelli nei panorami della linea di dislivello con foreste di grandi alberi in parchi sviluppati a rampe che si estendono dal fiume allo spartiacque. Fuori dalla golena, l'habitat futuro per gli uomini è denso di attività urbana che trova dimora in viva armonia con la futura ecologia della "città subtropicale" del domani.

In "*Multiplicity*"⁵ è stata data una nuova visione del futuro di Melbourne che immagina che entro il 2110 la crescita non avrà più luogo in periferia, bensì al centro

della città. Nuove iniziative di pianificazione hanno visto Melbourne sviluppare una città iperdensa lungo numerosi strati. Nuovi sviluppi si librano e si intersecano con il tessuto urbano tradizionale sottostante. La città narra una storia ma adesso ci sono nuove città e storie molteplici all'interno della disposizione stradale originale. Sopra ciò si staglia un nuovo livello orizzontale che svolge le attività di agricoltura, produzione di energia, raccolta di acqua piovana e trasporto aereo al servizio delle città sottostanti. "Multiplicity" mira a rendere Melbourne una città del futuro rispondendo alle questioni di cambiamento climatico, crescita della popolazione, risorse sostenibili, sistemi ecologici e progressi tecnologici nell'ambiente costruito.

Il rompicapo dell'urbanismo australiano non riguarda la penuria di terra, ma l'eccessiva abbondanza: le città si espandono con una dieta di terreni agricoli produttivi ed esili infrastrutture. I cambiamenti significativi a livello sociale e urbano spesso hanno luogo in periodi di crisi e il progetto "Saturation City"⁶ ha usato l'innalzamento del livello dei mari come catalizzatore per esplorare il futuro dell'urbanismo australiano: un atto di immaginazione della Port Phillip Bay a Melbourne, dove il livello dell'acqua è salito ben oltre gli standard presenti. Sono stati presentati quattro domini allagati: si tratta di rinegoziazioni estreme delle questioni critiche dell'urbanesimo contemporaneo, come l'espansione incontrollata e insostenibile, la salvaguardia urbana, il riutilizzo adattivo e l'interfaccia costiera, corroborate dalla fisica e dalla psicologia di catastrofici eventi naturali che permettono una valutazione critica del valore urbano. Alcune zone sono preservate, modificate, trasformate, altre sono restituite al paesaggio.

Oltre a esplorare le morfologie del costruito e le forme della mobilità, "Saturation City" invita a un approccio riflessivo alle tentazioni utopiche della modellazione digitale premonitrice e a un'opportunità per decostruire la città e proporre un contributo originale al futuro urbano, uno che critichi in termini provocatori le megalopoli della mente del pianificatore.

Iniziando con studi concernenti le ripartizioni della superficie, "Survival vs Resilience"⁷ ha esplorato la pianificazione non ortogonale della città emersa nel ventesimo secolo, riconquistandone le qualità, ovvero le efficienze della circolazione, le allettanti relazioni della forma costruita con lo spazio aperto e l'opportunità di avere cen-

tri urbani distinti invece di un solo nucleo urbano.

Incastonate dentro queste esplorazioni si trovano le nozioni della città dinamica, in risposta ai mutevoli parametri dei dati demografici, del clima e della tecnologia. Mediante una serie di studi empirici, "Survival vs Resilience" ha cercato di verificare e visualizzare in modo conciso i compromessi che le città costringono i loro cittadini ad accettare. L'imposizione di variabili su un modello statistico genera una risposta tridimensionale che è sia diagrammatica che reminiscente di una forma della città. Questo progetto concepisce su base continuativa la città più come un sistema attivo che come un costruito statico, evitando il modello deterministico che è per sua natura vincolato da un singolo approccio.

L'auspicio dei curatori della mostra è che *NOW and WHEN* generi in Australia nuovi modi di pensare l'urbanismo. Proprio questa esposizione, confonde, allontana i pragmatisti invitandoli all'interno di un reame immaginario, che, come ha affermato da Gollings alla presentazione «mi auguro diano rinnovata ispirazione alle strategie di pianificazione urbana».

Note

¹ L'esposizione australiana alla Biennale di Architettura di Venezia è uno dei progetti più importanti dell'Australian Institute of Architects. La mostra è stata curata da John Gollings e Ivan Rijavec. Cfr. Gollins et al., 2010.

² "NOW and WHEN - Padiglione Australia alla Biennale di Architettura 2010", disponibile online www.electricitylab.net/blog/itemlist/user/62-admin.html.

³ Le idee, che ritraggono le città australiane in un futuro che dista oltre 40 anni da oggi, sono il risultato di un concorso nazionale bandito dall'Australian Institute of Architects nel 2009. Per maggiori informazioni <http://www.architecture.com.au/nowandwhen>.

⁴ Di Brit Andresen & Mara Francis, dell'Università del Queensland

⁵ Di John Wardle Architects & Stefano Boscutti.

⁶ Di Eli Giannini, Jocelyn Chiew, Catherine Ranger, Ben Milbourne, Edmund Carter, Paul Carter.

⁷ Di BKK Architects (Tim Black, Julian Kosloff, Simon Knott, George Huon, Julian Faelli, Madeleine Beech, Jane Caught e Stefan Heath), Village Well, Charter Keck Cramer e Daniel Piker.

Bibliografia

Gollins J., Rijavec I., Bremmer C., Flod D. (a cura di), (2010), *Now and When: Australian Urbanism*, Australian Institute of Architects, Canberra.

Mission e strategie dei nuovi protagonisti del Social Housing italiano: le fondazioni bancarie e le associazioni no profit

Angela Saccomanno

Il consueto appuntamento con Urbanpromo 2011, è stato anticipato quest'anno da un opportuno e puntuale approfondimento sui temi del Social Housing, presso la sede di Villa Gualino a Torino, nei giorni del 13 e 14 ottobre.

Non a caso la scelta della città di Torino che, oltre ad ospitare l'evento "Urbanpromo-Preview Social Housing", negli ultimi anni si è contraddistinta nel panorama degli interventi italiani di edilizia residenziale pubblica, sperimentando nuove tipologie abitative ed attivando finanziamenti da parte di soggetti privati (fondazioni e associazioni), per la realizzazione di grandi progetti residenziali.

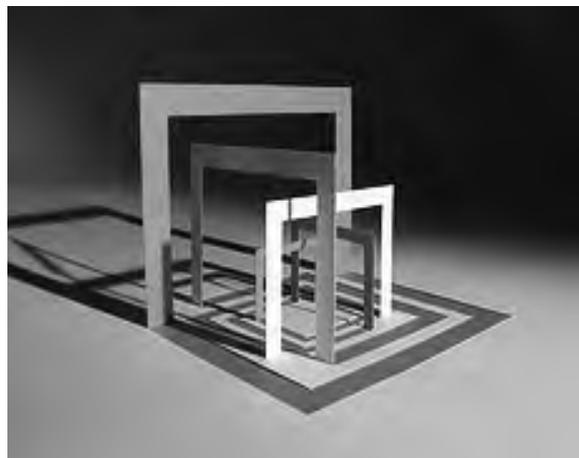
Tale preview, data la specificità disciplinare e tecnica di ciascuna questione inerente al Social Housing, è stato creato come occasione per analizzare e valorizzare le interdipendenze disciplinari, urbanistiche, finanziarie e sociali.

Dagli incontri sono state colte le strategie e gli strumenti sperimentali, che gli attori pubblici e privati, stanno mettendo in campo, facendo chiarezza sulle dinamiche istituzionali, imprenditoriali e progettuali che vigono nel campo dell'edilizia residenziale sociale. Il settore del Social Housing, non più considerato come un settore edilizio di nuova applicazione, si è inserito argutamente tra gli interventi comunali di tipo urbanistico. Gli argomenti trattati su larga scala, ma in maniera puntuale, sono stati selezionati secondo quattro punti di vista: urbanistica; architettura e tecnologia; socialità e welfare; politiche pubbliche.

E' stata delineata, inoltre, la nuova figura interattiva delle fondazioni bancarie, che grazie al partenariato pubblico/privato, hanno spiccatamente portato avanti grandi progetti finanziari, attuando il carico della domanda abitativa in alcune regioni come l'Emilia Romagna, il Piemonte, la Lombardia, il Lazio, l'Umbria, la Toscana e le Marche.

A livello europeo il Cecodhas ha restituito, per mezzo di diagrammi e dati, come già dal 2007 è avvenuto, un aumento dei prezzi delle locazioni e delle vendite degli immobili, specie in Olanda e in Danimarca, dove la situazione delle locazioni sociali è al di sopra di tutti gli altri Stati europei, risultando quindi un sostanzioso aumento del 20% delle famiglie aventi un mutuo per l'acquisto degli immobili.

In un primo momento di confronto, nella sessione "Politiche per la casa in Italia", è nata spontaneamente



Attività

la domanda da parte del Comitato Promotore: «risulta adeguato/pertinente adottare una politica abitativa su scala nazionale?».

Secondo i risultati ottenuti e confrontati a livello regionale, si è ammesso che autonomamente ed in maniera opportuna le singole Regioni potrebbero organizzarsi in maniera ottimale per realizzare più velocemente interventi residenziali per il settore pubblico/sociale. Già nel 2000 lo Stato è uscito dal tema della casa in termini di risorse e di attenzione, le fonti finanziarie principali, prima affidate al Fondo Gescal, adesso tramite il Piano Casa hanno preso avvio sotto forma non di ricerca sulla casa ma sull'edilizia, pertanto si parte dalla domanda e non più dall'offerta abitativa, punto di vista errato secondo i maggiori esperti nel settore.

Altra risposta importante e contrastante, invece, risulta essere esposta dal Dott. Nova (Direttore Generale "Casa", Regione Lombardia), ritenendo che il trasferimento globale delle competenze in campo Erp alle Regioni è importante, ma forse risulterebbe più opportuno che proprio in questo campo vi sia una strategia nazionale della casa, in quanto a livello regionale risulta un panorama frammentato, con scarsa capacità di coordinamento, particolarmente in questa fase in cui dovrebbero svilupparsi nuovi modelli abitativi e comportamentali per il futuro.

Durante il seminario "Gli attori a confronto: mission e strategie", emerge il ruolo occupato dalle fondazioni bancarie, ormai a monte del sistema dei Fondi a scopo sociale, per mezzo delle quali vengono integrate le politiche pubbliche, avendo un occhio di riguardo alla domanda sociale.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Fondazione Cariplo¹ hanno generato innovazioni nel campo del Social Housing, mentre la Banca d'Italia ha approvato il FIA (Fondo Investimenti per l'Abitare), composto dalla Cassa Depositi e Prestiti insieme ad Abi (Associazione bancaria italiana) e Acri (Associazione di Fondazioni e Casse di risparmio), per lo sviluppo del social housing, raccogliendo circa 2,6 miliardi di euro per un periodo trentennale, al fine di perseguire l'obiettivo di incrementare l'offerta di alloggi sociali sul territorio per integrare le politiche statali e regionali. Allo scopo di favorire l'accesso agli alloggi a canone sociale permanente con servizi annessi occorre secondo le fondazioni: vendere il patrimonio immobiliare esistente, ristrutturare le strutture più adeguate e funzionali e costruire nuovi alloggi.

Protagonista degli ultimi interventi sul territorio piemontese e strumento di realizzazione per opere di edilizia sia per alloggi sociali che per residenze universitarie è il Fondo Social & Human Purpose, costituito nel 2008 e promosso dalla Fondazione Sviluppo e Crescita CRT e da REAM SGR. È un fondo di raccolta a comparti, dedicato agli investimenti immobiliari utilizzati per finalità sociali collettive (ad es. sedi di associazioni di volontariato e di cooperative sociali, scuole d'infanzia, case di riposo, ecc.) con l'applicazione di canoni calmierati.

Esistono due sfide principali all'interno delle politiche abitative: la raccolta dell'equity e la sostenibilità dei progetti. La raccolta del FIA ammonta a circa 1.928 milioni di euro, considerando tutto un investimento a rischio e a fondo perduto, costituito da una prima fase autorizzativa, seguita dalla fase di sviluppo e vendita, per finire con la fase gestionale ritenuta la più rischiosa. Gli interventi proposti dal CDP Investimenti Sgr² per mezzo del Fondo FIA, sono centrati sulla riqualificazione urbana, a sostengono dei comuni che metteranno a disposizione le aree per gli interventi di edilizia sociale accettando inoltre le proposte da parte delle cooperative che vogliono realizzare nuovi processi di costruzione. Verranno inoltre attivati dei fondi per il Meridione in accordo con le regioni in totale disagio abitativo, versando in parti uguali i contributi per la realizzazione dei progetti di Social Housing.

Investire sulla mixité sociale e sulla costruzione di alloggi sociali destinati alla vendita è tra i nuovi obiettivi della CDP, interessandosi inoltre all'acquisto delle proprietà ecclesiastiche da riconvertire in alloggi residenziali sociali o all'acquisto di seconde case sul libero mercato.

Esempio concreto di intervento di riconversione di un ex edificio delle Poste in un mix residenziale sociale, è stato realizzato con la collaborazione del Comune di Torino, la Fondazione CRT³, Oltre Venture, la cooperativa D.O.C. e la Società Ivrea 24 Abitare Sostenibile S.p.A..

Il progetto Sharing di Ivrea 24 a Torino è nato nel 2008 dando avvio ad un bando pubblico per selezionare l'operatore che sarebbe stato in grado di acquistare l'edificio e attribuirlo ad una analoga destinazione residenziale.

L'edificio del 1970 si presentava in stato di totale degrado, con destinazione d'uso vincolata ad alloggi ad uso temporaneo per gli impiegati delle Poste. Il bando prevedeva pertanto che l'appalto doveva essere destinato ad una società avente scopo sociale, che prevedeva una destinazione di alloggio sociale temporaneo.

Il progetto vincitore è spiccato per la maggiore qualità dei materiali usati e la funzionalità, coniugando la residenza ai servizi per gli abitanti anche del quartiere. L'immobile ha una superficie di circa 10.000 mq, è composto da due corpi di fabbrica di nove piani fuori terra ciascuno ed è in grado di offrire 122 unità residenziali completamente arredate e 58 camere ad uso hotel a costi contenuti.

Il piano terra, originariamente aperto con una struttura a pilotis, è stato chiuso da vetrate e riutilizzato ospitando negozi, un mini-market, una lavanderia ed un

bar/ristorante accessibile sia ai residenti che dal vicinato. Sono stati inoltre inseriti uno studio medico, uno spazio ludico per bambini, sala riunioni, e servizi di promozione sociale.

L'investimento complessivo dell'operazione ammonta a 14,5 mln di euro, di cui il 90% è stato finanziato dalla Fondazione CRT.

La tipologia di alloggio temporaneo ha durata differente a seconda del destinatario, ovvero se si adotta la formula Housing Sociale ha durata di un anno, se si adotta la formula Campus ha durata mensile, mentre con la formula residence o albergo si adotta un uso temporaneo o giornaliero. Nella fattispecie Sharing ospita al suo interno una mixité di destinatari ognuno trattato con formule di locazione affini: il 58% degli ospiti sono studenti; il 21% è occupato da famiglie in stato di disagio in attesa di aver destinato un alloggio da parte del Comune di Torino; il 13% sono lavoratori in trasferta; il 7% è occupato da giovani coppie; l'1% è destinato al progetto sociale/privato.

Da tale intervento concreto e funzionante, si evince come l'intraprendenza delle fondazioni e associazioni private in campo di edilizia sociale ha fatto grandi passi avanti. Da quanto si desume dalla conferenza, vi è un ricco programma di interventi di questo calibro, ancora in fase di "incubazione" in diverse realtà regionali. Tali azioni innovative verranno realizzate nell'ambito dell'abitare sociale, tendendo a rafforzare la sostenibilità ambientale, la coesione sociale, sostenendo inoltre lo sviluppo e la replicabilità degli interventi, input in più per le regioni ancora in disagio sociale che grazie a partner di un certo calibro potranno sostanzialmente dare risposta al fabbisogno abitativo contemporaneo in modo sostenibile.

Note

¹ Attraverso il Piano di Azione 9, la Fondazione Cariplo affronta l'emergenza abitativa nel suo complesso, attraverso interventi di prima accoglienza per soggetti deboli, innescando azioni per favorire l'accesso al mercato degli affitti. Proprio in base a tale obiettivo è stata creata una Fondazione autonoma nel 2004 che porta avanti il progetto con il nome di "Fondazione Housing Sociale".

² La CDPI Sgr, attraverso il Fondo Investimenti per l'Abitare, opera nell'edilizia privata sociale con la finalità di incrementare sul territorio italiano l'offerta di alloggi sociali per la locazione a canone calmierato e la vendita a prezzi convenzionati, a supporto ed integrazione delle politiche di settore dello Stato e degli enti locali. Informazioni tratte dal sito <http://www.cdpiogr.it/>

³ La Fondazione nata dalla privatizzazione della Cassa di Risparmio di Torino, interviene nei settori chiave per lo sviluppo del Piemonte e della Valle d'Aosta.

Per approfondire:

<http://www.mef.gov.it>

<http://www.fhs.it/>

<http://www.reamsgr.it/>

<http://www.fondazioneCRT.it/index/eventiNews/news/ivrea24.html>

<http://www.cdpiogr.it/>

Small towns between Globalization and Sustainability



Mohamed A. M. Khalil

Introduction

The research aims to highlight the globalization effects on the small towns typology, and how could sustainable urban development affects the quality of life in small towns. Small towns can be extraordinary places, towns that have their own identity and a sociable and enjoyable way of life for their inhabitants, places whose inhabitants think globally but act locally. Small towns can develop sustainable niches within regional, national and global economies. Small towns are urban places with no more than about 50.000 residents. Although they are challenged to find a place in the global economy, they have environmental, cultural and economic assets they can use in developing their sustainable futures.

Small towns account for a significant fraction of the total population in many regions of the world. In Europe as a whole, small towns are home to one fifth of the population. In some regions such as Central and Eastern Scotland, much of Scandinavia, Central and Southern Italy and Southern Ireland, at least half of the population lives in small towns. In the United States, the fastest-growing places in the country over the past two decades have been towns of between 10.000 and 50.000 inhabitants, which together account for just over 10 percent of the U.S. population. (Knox, Mayer, 2009, 11)

The-Diversity-of-Small-Towns-

There is great variety in the history, morphology and economy of small towns in the developed countries of the world, though the great majority of them were established as traditional market towns. They have remained small in size because they were bypassed by the transportation systems and agglomeration economies of the industrial era. Many others grew initially as small manufacturing towns during the early industrial era, but did not have sufficient comparative advantages to remain competitive in the face of changing technologies and the logic of scale and agglomeration associated with the economies of the mid twentieth century, or with the globalization of the late twentieth century. As a result, many small towns have experienced decades of economic and demographic stagnation. Outmigration has typically accounted, lacking in vision and leadership. When this happens, communities lose the capacity to understand and deal with the many internal and external influences on their well-being. With declining economies and limited capacity to manage change. Meanwhile, economic rationalization and globalization have led inexorably to a decline in locally owned businesses, with a consequent loss of local distinctiveness, character and sense of place. Nevertheless, some small towns are attracting both population and investment. In most of the more highly urbanized regions of the developed world there has been a selective movement of both jobs and households away from metropolitan areas to small towns. That called "counter-urbanization which was a consequence of improvements since the 1970s to rural infrastructure, new communications networks, improved water supplies, and better television reception, thus making small towns and rural settings more attractive to both employers and individuals. This idea, in turn, is related to a second broad explanatory theme, corporate reorganization and decentralization (Campbell 1996). Market towns and hill towns that had previously been regarded as dull and restrictive have come to be seen as picturesque, peaceful and affordable by many of the key professionals whose employers have moved there. These towns, along with others whose combination of house prices, pace of life and physical attractiveness, have drawn in retired households, teleworkers, long-distance commuters and second-home owners, have become "gentrified" with upgraded residences, stores, cafes, and restaurants. While this has brought significant increases in the overall prosperity of towns, it has also brought problems of social inequality and environmental sustainability. It has

I piccoli centri urbani rappresentano una frazione significativa della popolazione totale in molte regioni del mondo. Molti di questi centri hanno subito modifiche in seno alla loro economia e tipologia a causa della globalizzazione e dei cambiamenti economici del mondo avvenuti già nella metà del ventesimo secolo. L'economia locale indipendente delle piccole città, che è stata assorbita dall'economia globale, ha determinato la perdita delle identità locali e la loro stessa qualità di vita. In tale ragione risiede l'importanza di una progettazione urbana sostenibile - intesa come l'interazione tra economia, ambiente e benessere sociale - finalizzata a conservare i valori locali delle piccole città di fronte alla globalizzazione.¹

also contributed to an increasing uniformity of appearance and experience, and an increasing emphasis on competitiveness and place marketing on the part of small towns.

Different kinds of small towns, in different settings, have different needs, challenges and opportunities. Their well-being is often critical, not only to their inhabitants, but also to the economic and social cohesion of metropolitan regions and deep rural areas. Yet they are very often neglected in national policy, slipping through the net between urban policies and policies for disadvantaged rural regions. For the past 20 years or more there has been a relative lack of research into small towns, with researchers attention being drawn more to the effects of globalization and technological change on large cities and city regions.

Table 1. Typology of small towns (Knox, Mayer, 2009, 13) Nevertheless, as the effects of globalization have become increasingly imprinted on many small towns of every description, new movements have emerged to address the needs, challenges and opportunities of small-town communities. Many of these movements involve partnerships among local community groups,

emerging in response to the challenges of globalization and structural economic change. Table 1. summarize the elements affecting the growing and declining of small towns (Simms et al. 2005).

Globalization-and-Small-Town-Development-

Over the past three decades, people and places everywhere have been confronted with change on an unprecedented scale and at an extraordinary rate. Economic and cultural globalization has resulted in a “network society”. Some cities have become “global cities”, capturing key economic roles in the global economy. Small towns, on the other hand, have captured few of the benefits of globalization. They have not been immune, however, to many of the negative consequences of globalization. Global economic interdependence and reorganization have undermined and disrupted local economies and exposed them more than ever to external control. The social and cultural forces, associated with globalization, have overwritten local social and cultural practices and globalization has generated a world of restless landscapes, in which the more places change the more they seem to look alike and the less they are able to retain a

Growing-small-towns	Equity	<ul style="list-style-type: none"> • Housing affordability. • Land use pressures.
	Environment	<ul style="list-style-type: none"> • Environmental degradation. • Politics of growth and environmental quality. • Encroachment on cultural landscape.
	Economy	<ul style="list-style-type: none"> • Increasing service reliance. • Homogenization of retail sector. • Dependence on other communities for jobs.
	Culture & Community	<ul style="list-style-type: none"> • Threatened sense of place. • Commodified identity and culture. • Increasing community capacity.
Declining-small-towns-	Equity	<ul style="list-style-type: none"> • Decline in public service provision
	Environment	<ul style="list-style-type: none"> • Neglect of cultural landscape • Vacant land use
	Economy	<ul style="list-style-type: none"> • Resource-based/old economy in decline • Lack of growth opportunities
	Culture & Community	<ul style="list-style-type: none"> • Vacant and abandoned housing • Diminishing tax base • Lack of animation in politics • Isolated indigent population • Social isolation • Ageing demographics

local businesses and local governments. They are often framed in terms of the sustainability of their community, with an emphasis on livability and quality of life. These movements and organizations, and their challenges and responses, are a recurring theme in this book. Our emphasis is on collaborative and networked approaches, highlighting the best practices that are

distinctive sense of place (Ritzer 2007, 6).

Economic-Displacement-

Globalization has its own spatial logic. Some places are well situated to benefit from the new transnational, postindustrial, information economy, others less so. Small towns everywhere, however, face intensified

challenges in maintaining economic viability as intense competition constantly modifies the variable geometry of commodity chains and consumer markets. For some small towns, economic development has rested on the ability of business interests and public policymakers to attract investment from large, transnational corporations. Elsewhere, in the absence of such large-scale investment, local economic development has typically reflected structural shifts in the overall economy of the fast world, resulting in a proliferation of office parks, retail malls, supermarket and fast-food chains. Big superstores and chain retailers have been allowed to spread by planners, town councils, and governments desperate to sustain the local tax base. But the chains have become the economic equivalent of invasive species: voracious, indiscriminate and often antisocial. In small towns it does not take long for superstores, supermarkets and cloned shops to dominate the local economic ecosystem. Their big, centralized logistical operations, are driving the homogenization of business, shopping, eating, farming, food, landscape, environment and people's daily lives (Mahyer 1999).

Town centers that once filled with a thriving mix of independent butchers, newsagents, tobacconists, bars, book shops, greengrocers and family-owned general stores are fast being filled with standardized supermarket retailers, fast-food chains, mobile phone shops and the fashion outlets of global conglomerates. The homogenization of the retail environment in small towns has developed an index to identify "clone towns": which are places where the individuality of high street shops has been replaced by a monochrome strip of global and national chains. In contrast, a "home town" is a place that retains its individual character and is instantly recognizable and distinctive to the people who live there as well as those who visit. Places with a larger population size are more likely to be clone towns and places with a smaller population size, home towns. This is probably a reflection of the demographic profile necessary to trigger the interest of chain retailers (Simms et al., 2005).

Quality-of-live-and-Livability

The experience of economic and demographic stagnation in small towns, along with the imprint of globalization and the pressures of counter-urbanization, has highlighted the question about the quality of life. From any perspective, quality of life is a complex, multifaceted concept. It is also a highly relative term: What would be considered a "livable" community in one part of the world might be unsatisfactory in another. This might be due to cultural differences or to different standards of living that alter expectations for urban design, transportation and other infrastructure and service provision. Nevertheless, the idea of quality of life remains a powerful one (Marcus, Francis, 1998, 92). Livability is essentially about designing and managing the places where people choose to live and work and it

can be understood as a key competitive element between cities in terms of attracting both people and businesses. At the same time, quality of life has four overarching themes: environmental quality, the physical attributes of places, the functional effectiveness of places, social behavior and public safety in places. Livability depends upon three key interdependent spheres of social life (economy, social well-being and environment). The economy, which supplies jobs and income, is fundamental to residents' health (e.g., ability to meet basic needs of food, clothing and shelter), as well as higher order needs including education, health care, and recreation. At the same time, the economy should efficiently utilize raw materials drawn from the environment to ensure sufficient resources for current and future generations. Social well-being relies on justice: a social and spatial distribution of economic and environmental resources that is fair and systems of governance that are inclusive of all residents. The environment is the critical infrastructure that provides natural resources, the capacity for waste assimilation and links between people and the natural world (CLGD 2006, 15).

Small-cities-places-and-Community-

Essential places for living can be divided into main categories: home as "first place", workplaces as "second places" and community places as "third place", which are informal gathering places that are the core settings of informal public life hosts the regular, voluntary, informal activities gatherings of individuals beyond the realms of home and work. They are places for sitting, conversation or reading; places where there are regulars but where everyone is welcome, neutral ground that is easily accessible and open to all (Oldenburg 1999, 16).

Small-Town-Sustainability-

Sustainability, like livability, is about the interdependent spheres of the economy, the environment and social well-being. This is often couched in terms of the "three Es" of sustainable development, referring to the environment, the economy and equity in society. It is a normative view that combines environmental sustainability with notions of economic growth and social justice. The difference between livability and sustainability is that the concept of sustainability involves a longer-term perspective. The definition of sustainable development from the Brundtland Report, which examined the issues at the international scale, is that sustainable development is «development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs» (WCED, 1987, 40). In fact, this is a relatively small part of the report's concept of sustainability, which extends to reviving economic growth; meeting essential needs for jobs, food, energy, water, and sanitation; ensuring a balance between population and resources; conserving and enhancing the resource base; reorien-

ting technology and managing risk; merging the environment and economics in decision making; reorienting international economic relations (Rodwell 2009). The complexities and ambiguities involved in the interdependencies among economy, the environment and social well-being within urban settings mean that the subject can be overwhelming and, for local planners and policymakers, this can lead to a kind of despairing inertia. Finding a balance between the three Es is not easy in practice because of various conflicts associated with relationships between them. In particular, providing economic opportunities for a wide range of people can often be in conflict with environmental protection. Never the less, growing calls for local solutions to seemingly intractable global problems mean that small town sustainability is increasingly seen as important issue for the future of small towns (Rodwell 2007).

Sustainability-and-Identity-of-People-and-Places

The key concept of improvement processes is identity. A large city or a small town is made up of physical objects that have their own history linked to the evolution of the relations between town and territory and to its economic and social transformations. But cities don't consist only of physical objects, they consist also of their inhabitants, of their way of interacting with the places, of perceiving them and identifying with them: it is necessary to be aware that any physical transformation leads to a reformulation of the mental maps of the inhabitants. Therefore, sustainability in small cities has to ensure that this reformulation is not laborious and does not create imbalances, and that identity of people and places is the main concept of any project to conserve the small cities quality of life (Ricci 2007).

Conclusion

Globalization affects small city in various negative and positive ways, but the main negative effect is losing the local identity of many small towns due to modern economic deformation. Sustainability is more applicable in small town due to its scale and less complicity

in its urban problems. Small cities need more consideration as keys to solve many urban problems within their regions, and they need more attention to conserve their identity and cultural heritage against modernization and globalization.

References

- Campbell S. (1996), "Green cities, growing cities, just cities? Urban planning and the constructions of sustainable development", *Journal of American planning association*, n.3, pp. 296-312.
- CLGD – Communities & Local Government Department (2006), *State of the English Cities - Liveability in English Cities*, London (<http://www.northamptonshireobservatory.org.uk/publications/document.asp?documentid=928>).
- Knox P., Mayer H. (2009), *Small Town Sustainability: Economic, Social, and Environmental Innovation*, Birkhauser Verlag AG, Berlin.
- Mahyer A. (1999), "Non-place and Placelessness as Narratives of loss: rethinking the Notion of place", *Journal of urban design*, vol. 4, n. 2, pp. 179-194.
- Marcus C., Francis C. (1998, 2nd Edition), *People Places: Design guidelines for Urban Open Space*, John Wiley & Sons, New York.
- Oldenburg R. (1999, 3rd Edition), *The Great Good Place: Cafes, Coffee Shops, Bookstores, Bars, Hair Salons, and Other Hangouts at the Heart of a Community*, Marlowe & Company, New York.
- Ricci M. (2007), *An Integrated Approach to the Valorization and Management of Small Historical Centres in Italy: Good Policies and Good Practices*, The 12th International Conference of National Trusts, New Delhi.
- Ritzer G. (2007, 2nd Edition), *The Globalization of Nothing 2*, Pine forge Press, Thousand Oaks CA.
- Rodwell D. (2007), *Conservation and Sustainability in Historic Cities*, Blackwell publishing, Oxford.
- Rodwell D. (2009), "Sustaining Sustainability: Theory and Practice in Sustainable Urban Development", *10th Cambridge Heritage Seminar "The Future of Historic Cities: Challenges, Contradictions, Continuities"*, Cambridge.
- Simms A., Kjell P., Potts R. (2005), *Clone town Britain: The Survey Results on the Bland State of the Nation*, New Economics Foundation, London.
- WCED – World Commission on Environment and Development (1987), *Our common future "Brundtland Report"*, Oxford University Press, Oxford.

Il progetto per il waterfront centrale di Palermo ed il nuovo Piano Regolatore Portuale

Barbara Lino



Ricerca

Introduzione

L'Europa ed il Mediterraneo sono attraversati da poderosi flussi globali e locali, materiali e immateriali, di merci e persone che, per mezzo dei fasci infrastrutturali (strade, porti, aeroporti, ferrovie) attraversano l'area mediterranea, mutandosi in potenti forze di agglomerazione spaziale capaci di agire come fattori per il potenziamento dei tessuti territoriali e delle aree urbane su cui "atterrano".

Le grandi infrastrutture catalizzano importanti processi di trasformazione e le nuove economie sono sempre più connesse alla capacità di relazione e di scambio: alcune città acquisiscono centralità e nuovi ruoli territoriali poiché situate in corrispondenza di snodi di reti infrastrutturali brevi o lunghe.

Potenti "commutatori territoriali", le aree portuali e i waterfront urbani sono contesti complessi, sono dispositivi in mutamento, luoghi di relazioni, di flussi di attraversamento, produttori di territorio e non solo attrattori di insediamento o distributori di flussi di beni (Carta, 2006).

Le politiche e i progetti di trasformazione, che hanno investito le aree di waterfront delle città europee negli ultimi anni, hanno prodotto poderose energie innovative per il progetto urbano, dimostrando di essere in grado di influire profondamente sui modelli di funzionamento e sugli scenari di sviluppo dei territori ad essi connessi e di rimettere in gioco aree deboli e marginali, condizionando e ridefinendo profondamente gli equilibri e le dinamiche dell'intero sistema urbano.

Il Corridoio Meridiano e il Programma Innovativo Porti&Stazioni per Palermo

Il progetto di trasformazione del waterfront di Palermo è alimentato da una visione strategica trans-scalare capace di agire sia alla scala vasta (mediterranea e regionale) che alla scala locale (provinciale e comunale).

Il potenziamento del sistema portuale di Palermo è legato alla ridefinizione del ruolo della città nel sistema di piattaforme portuali del Mediterraneo, di cui il porto è il nodo di primo livello della "Piattaforma Interregionale della Sicilia Occidentale" (Palermo-Trapani-Termini Imerese) e importante terminale delle Autostrade del Mare. La piattaforma strategica della Sicilia Occidentale, il cui cardine è il nodo metropolitano di Palermo, rappresenta il punto di snodo e di distribuzione dei flussi del "Corridoio Transeuropeo I" e costituisce uno dei nodi di primo livello del "Corridoio Meridiano" (fig. 1) per l'intercettazione dei flussi verso il Mediterraneo settentrionale e occidentale.

Il Piano Strategico di Palermo elabora una visione di futuro della città come Gateway City, città-porta del sistema Euro-Mediterraneo e identifica il "Waterfront centrale" della città come una delle principali "Aree di Trasformazione Integrata" la cui visione proposta è quella della "Città degli scambi e dell'innovazione", in cui le nuove funzioni portuali si integrano ai servizi di rango metropolitano e alimentano le energie per la riqualificazione dei tessuti del waterfront.

Il progetto, parte del programma innovativo "Porti&Stazioni" promosso dal Ministero delle Infrastrutture, dal Comune, dall'Autorità Portuale e da Rfi, per la riqualificazione integrata delle aree portuali e ferroviarie, è alimentato da una visione capace di orientare la costituzione di cluster insediativi e la ricentralizzazione di aree urbane attraverso la riqualificazione dei nodi e la dotazione di servizi collettivi, ma soprattutto attraverso la ridefinizione di funzioni di rango metropolitano in grado di potenziare il ruolo di gateways che le città stanno progressivamente acquisendo.

La riprogettazione del tratto centrale del waterfront è al centro di differenti livelli di pianificazione e relativi stru-

*P*otenti "commutatori territoriali", i waterfront urbani sono dispositivi in grado di intercettare e trasferire, al contesto urbano in cui si inseriscono, le energie materiali e immateriali che le grandi reti infrastrutturali, di cui sono terminali, veicolano, traducendole in risorse ed economie territoriali. In base a questa idea-guida, la rigenerazione del waterfront di Palermo, parte di un più ampio programma innovativo "Porti&Stazioni" finanziato dal Ministero delle Infrastrutture, trova nel nuovo Piano Regolatore Portuale (PRP) uno strumento capace di integrare e facilitare entro un quadro di coerenza generale le riflessioni e le visioni progettuali sul rapporto tra la città ed il suo mare.

menti che attribuiscono un ruolo chiave al recupero complessivo della città, con l'intento di influire sui modelli di funzionamento e sugli scenari di sviluppo e, quindi, ridefinire gli equilibri e le dinamiche dell'intero sistema urbano.

Il-waterfront-centrale-di-Palermo

Il waterfront centrale di Palermo è un'estesa fascia costiera di circa cinque chilometri che comprende le antiche borgate marinare a nord della città, connette il porto industriale, commerciale e crocieristico, ingloba l'antico porto della Cala, cuore storico dell'antica città portuale, e il parco urbano del Foro Italico, oggi fronte a mare del Centro Storico, fino ad arrivare alla foce del fiume Oreto. Lungo questo tratto di costa si propongono con evidenza le problematiche derivate negli anni da un negato rapporto tra la città, il suo porto e il suo fronte a mare e dalla concentrazione e sovrapposizione di molteplici interessi e funzioni che richiedono strumenti capaci di mettere in campo azioni complesse e integrate tra le diverse autorità gestionali.

Le domande di progetto di trasformazione si addensano principalmente attorno a due importanti ordini di questioni. Il primo è relativo alla natura infrastrutturale e trasportistica. Il waterfront non è un nodo locale, ma è l'incrocio di fasci infrastrutturali (marini e terrestri) che lo attraversano, è una macchina funzionale delicata: nodo di una rete sempre più planetaria di energie relazionali. Il progetto del waterfront, in questo senso, è alimentato dalla necessità di potenziamento della funzione di terminale di una catena trasportistica complessa e dalla necessità di garantire le connessioni con il territorio retrostante. Il secondo risponde, invece, al carattere urbano delle aree di waterfront e alle domande di rigenerazione di una parte di territorio complessa e all'integrazione, in un'ottica di maggiore interazione, delle politiche settoriali infrastrutturali e delle politiche urbane.

Il waterfront urbano non può essere considerato solo un

nodo, infatti, esso è soprattutto un luogo formato dall'intersezione di usi, di funzioni, di flussi: sintesi di spazio e di comunità, luogo di solidificazione dell'identità della comunità sociale, culturale ed economica (Carta, 2009).

Dal-dibattito-sul-recupero-del-rapporto-città-porto al-nuovo-PRP

A Palermo, il processo di recupero del waterfront ha preso avvio con la riqualificazione dell'area del Foro Italico che, in base al progetto dell'arch. Italo Rota del 2004, è stato trasformato da un'area abbandonata in un giardino: oggi uno dei principali spazi pubblici della città e luogo molto frequentato per il tempo libero.

Il dibattito sul recupero del rapporto antico tra la città di Palermo e il suo mare ha trovato un ulteriore impulso nel 2006 con la sezione speciale della "X Mostra Internazionale di Architettura della Biennale di Venezia" che si è articolata in quattro mostre allestite a Palermo e che è stata una fucina di sperimentazioni e riflessioni (Bruttomesso, 2007).

Le riflessioni e le visioni progettuali che hanno alimentato il processo di pianificazione hanno trovato nel nuovo PRP uno strumento capace di integrare e facilitare, entro un quadro di coerenza generale, molti dei più importanti ragionamenti sul waterfront e integrare al tempo stesso alcuni dei processi di pianificazione della città.

Il nuovo PRP di Palermo (fig. 1), oggi completato e in corso di approvazione¹, si propone non più come un piano settoriale, ma come un più ampio piano strutturale che mira ad una nuova "Palermo liquida", alimentata da un efficace sistema portuale e da una rinnovata interazione tra città e aree di costa. Questo obiettivo è stato perseguito prevedendo azioni di riqualificazione dei tessuti urbani che si relazionano al mare, di progettazione dei nuovi "innesti" città-porto e azioni capaci di fare interagire le due parti, alimentando questo rapporto di un reciproco e positivo effetto di riverbero.

Il PRP articola l'area portuale attraverso tre tipologie



Figura 1- Il nuovo layout del waterfront

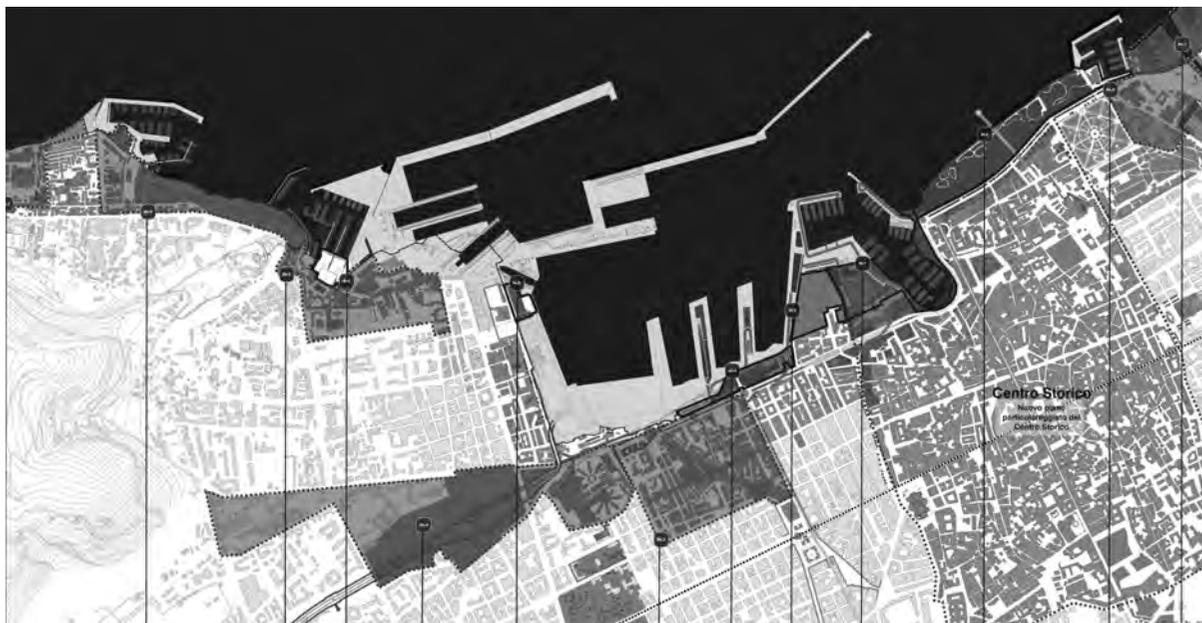


Figura 2- Le aree bersaglio e le aree di interfaccia

di porti, indispensabili alla definizione dei successivi progetti esecutivi e del progetto urbano: il “porto liquido”, totalmente immerso e ramificato entro il tessuto urbano e identificato dalla nautica da diporto e dai servizi culturali e per il tempo libero, interconnesso alla città; il “porto permeabile”, l’area per la crocieristica e per il traffico passeggeri, con una stretta relazione di interscambio con la città e con il sistema stradale, sebbene filtrato dalla separazione delle funzioni; il “porto rigido”, la “macchina portuale” impermeabile alle contaminazioni urbane (se non quelle funzionali) e protetta nel suo perimetro per consentirne l’efficienza e la sicurezza (Carta, Lino, 2010).

L’interazione città-porto si concretizza attraverso l’identificazione delle aree di interfaccia urbano-portuale la cui realizzazione dovrà essere sottoposta ad una pianificazione particolareggiata e progettazione urbana, anche attraverso il ricorso a concorsi di progettazione, capace di sottrarre queste aree a dinamiche immobiliari incontrollate, di approfondire la progettazione nella direzione di un maggiore controllo della qualità dello spazio pubblico e delle architetture di progetto.

Ad oggi, sono stati avviati alcuni primi tasselli di trasformazione compatibili con lo strumento attualmente vigente e coerenti con le destinazioni del nuovo.

L’Area Crociere, che secondo il nuovo piano vedrà arretrare il recinto portuale e creare una fascia di interfaccia con funzioni miste città-porto, è stata oggetto di un progetto di restyling della stazione Marittima, mentre l’area dell’antico porto della Cala ha visto la razionalizzazione ed il recupero degli spazi del porto esistente e la creazione di alcuni servizi di supporto alla nautica².

Nonostante l’avvio di micro-progettualità compatibili

con il PRP vigente, la rallentata fase attuativa del piano lascia irrisolte molte questioni complesse che richiedono di essere ricondotte entro visioni ampie e condivise, quali l’alleggerimento del traffico pesante sulla viabilità, la questione della permeabilità tra l’area portuale vera e propria ed i tessuti urbani adiacenti e l’integrazione con altri strumenti di pianificazione della città.

Dal-Piano-regolatore-del-porto-ai-contesti-urbani-di-eccellenza-come-catalizzatori-della-riapertura-della-città-all’acqua

Oltre alle aree d’interfaccia direttamente pianificate dal PRP, nell’ambito delle attività svolte con il Comune di Palermo attraverso il Programma “Porti&Stazioni”, sono state individuate anche alcune aree limitrofe al porto che interagiscono con le funzioni portuali, integrando le strategie del Comune concretizzate nell’individuazione di indirizzi strategici ed interventi complementari alla riqualificazione del waterfront urbano, sottolineando il nuovo carattere “strutturale” del PRP e cogliendone soprattutto il valore di “condizionante” delle azioni di contesto.

Il Comune, nell’ambito territoriale di sua giurisdizione e competenza e in sinergia con l’Autorità portuale, ha individuato alcune “Aree bersaglio” per le quali sono proposti alcuni indirizzi strategici relativi alle funzioni e alle configurazioni, in modo da orientare la nascita di nuove centralità urbane (fig. 2).

Queste aree di fatto comprendono nodi di eccellenza che si addensano a ridosso del perimetro della costa e che, pur non essendo parte del sistema portuale, né della giurisdizione relativa, rappresentano per identità stratificata parti di contesto urbano in stretta relazione con il mare.



Se le borgate marinare della costa nord, le cui identità sono profondamente legate alle attività marinare, sono considerate oggetto di possibili riconversioni per accogliere nuove centralità urbane (Ex Chimica Arenella, Ex Manifattura Tabacchi, Ospizio Marino, etc.), va aggiunta l'imprescindibile necessità di una stretta integrazione tra il waterfront e il Centro Storico. Quest'ultimo, infatti, va considerato come "sistema complesso" che presenta il massimo della densità storica e identitaria della città, sia in termini di patrimonio che di risorse e servizi culturali e spazi per eventi. Infine, la costa a sud – da Sant'Erasmus allo Sperone – esterna al perimetro del cosiddetto waterfront centrale, ad oggi oggetto della trasformazione proposta da altri strumenti quali il Piano della costa ed il Piano d'uso del demanio marittimo, pone una forte domanda di riqualificazione ambientale, sia sulla foce fluviale che sulla spiaggia e, grazie alla presenza di grandi contenitori che potranno essere disponibili per attività culturali, per il loisir o il tempo libero.

Conclusioni

Il progetto di trasformazione del waterfront di Palermo rimanda ad alcune questioni nodali che tracciano nuove direzioni per il progetto.

Innanzitutto, emerge l'importanza del superamento di approcci esclusivamente settoriali connessi a politiche infrastrutturali che non sarebbero adatte a risolvere né le questioni legate ai temi del recupero e della rigenerazione urbana, né tanto meno conflittualità connesse alle diversità di competenze, strumenti e soggetti coinvolti nei processi di gestione e agli ambiti di competenza.

Un'ulteriore questione che emerge è quella relativa all'evidente rischio che molti dei processi di trasformazione, interessando aree ad alto potenziale speculativo (aree soggette concessioni, aree centrali ad alto valore commerciale, etc.), determinino gentrificazione o la limitazione dell'accesso pubblico (si pensi al proliferare dei servizi esclusivamente rivolti alla diportistica, spazi commerciali chiusi, club house, etc.).

Il PRP di Palermo attraverso, l'individuazione delle "aree di interfaccia" e delle "aree bersaglio" da un lato

e gli interventi sul riassetto del sistema dell'accessibilità all'altro, assume un'ottica "strutturale" che abbandona la settorialità per riuscire a integrare le politiche attinenti la mobilità e l'interazione porto-città, inquadrando le visioni di progetto in scenari più ampi, nell'intento di gestire la complessità del sistema urbano in un progetto integrato di territorio.

Le riflessioni maturate chiedono con sempre maggiore evidenza che gli strumenti analitici e progettuali, messi in gioco nei processi di trasformazione di aree portuali e di waterfront, siano in grado di offrire indirizzi, metodi e provvedimenti in grado di intercettare, interpretare e trasformare l'intera città e non limitarsi al solo perimetro costiero. In tal maniera, le aree di waterfront potranno diventare un elemento propulsore della rigenerazione della città nel suo insieme e saranno considerate componenti strutturali della città e non più elemento separatore: "dispositivi territoriali" in cui attivare processi di riqualificazione urbana in grado di innescare strategie e progetti capaci di determinare un'integrazione nel segno della qualità delle funzioni urbane e portuali.

Note

¹ L'iter di approvazione del PRP include le verifiche della Regione ed i pareri del Ministero dell'Ambiente e del Consiglio Superiore dei lavori pubblici oltre all'intesa con l'Amministrazione Comunale e l'adozione del Comitato portuale. Il PRP di Palermo è stato presentato nel Luglio 2008 ed in data 24/11/2011 è stata ottenuta l'intesa in Consiglio Comunale.

² In base al layout definito dal PRP l'attuale bacino della Cala sarà modificato attraverso il prolungamento del molo a nord est diventando una darsena in grado di accogliere 1.000 posti barca.

Bibliografia

- Bruttomesso R. (2007), *Città-Porto. Catalogo della X Mostra Internazionale di Architettura*, Marsilio, Venezia.
- Carta M. (2006), "Waterfront di Palermo: un manifesto-progetto per la nuova città creativa", in *Portus*, n.12, pp. 84-89.
- Carta M. (2009), *Governare l'evoluzione. Principi, metodi e progetti per una urbanistica in azione*, FrancoAngeli, Milano.
- Carta M., Lino B. (2010), Il waterfront di Palermo: un manifesto-progetto per la nuova città creativa, in AA. VV., *Raccolta dei proposal della Conferenza nazionale della Società Italiana degli Urbanisti, Città e crisi globale: clima, sviluppo e convivenza*, Roma, 25-27 febbraio 2010, p. 28.

La pluralità concettuale della rete e le sue interpretazioni nella disciplina urbanistica



Francesca Lotta

Ricerca

Il concetto di rete

Come evidenziato da una recente ricerca di Francesca Comunello (2006), esperta di Sociologia dei processi culturali e comunicativi, e da uno studio semantico condotto da Guillaume, Estival e Ponot (1986), in molte delle lingue europee, tra le quali l'italiano e lo spagnolo¹, si può avere testimonianza del percorso evolutivo del termine latino *rete-is* e della sua polisemia analizzandone i campi di applicazione. Oggi dal concetto di rete, intesa come oggetto fisico, si è passati ad un uso figurato, seppur ancora connesso all'oggetto di partenza, sino a giungere, nel corso del XX secolo, ad un uso esteso a varie discipline scientifiche per spiegare diversi fenomeni o proporre modelli organizzativi innovativi.

Tralasciando la base etimologica del termine, nelle discipline scientifiche, l'attuale approccio di rete rivela una molteplicità di impostazioni differenti che si distinguono per vari aspetti: schemi di riferimento teorici e concettuali, prospettive, oggetti di analisi, metodi e tecniche impiegate. Tali innumerevoli sfaccettature sono rintracciabili nel valore metaforico che il termine stesso assume nel suo costituirsi (Musso, 1987/1988): figura essenziale dell'immaginario contemporaneo che consente, peraltro, di tessere analogie ed equivalenze tra fenomeni anche di natura opposta (Pucci, 1996), ma avendo sempre e comunque, come base, un modello di organizzazione reticolare reale o virtuale, caratterizzato dalla presenza di elementi nodali e delle loro possibili connessioni (Peraboni, 2010).

Il termine rete, a causa della sua versatilità, può essere inteso come modello o, secondo ulteriori approfondimenti, come concetto di rete-metafora poiché in qualsiasi di queste interpretazioni ci si può soffermare tanto sull'oggetto fisico in sé, quanto esclusivamente sulla sua struttura.

Ad utilizzare per primo la rete quale importante strumento concettuale, tanto nell'analisi che nella comprensione di una realtà, fu Eulero nella metà del 1700. La teoria delle reti fondava le sue basi sull'ingegnosa dimostrazione della soluzione di un rompicapo popolare: compiere una passeggiata lungo tutti i sette ponti della città di Königsberg (Prussia Orientale) senza mai attraversare lo stesso due volte. La sua intuizione fu quella di risolvere il problema attraverso la schematizzazione in un grafo, ovvero in una rete, in cui le aree da collegare erano rappresentate da nodi ed i ponti costituivano i collegamenti.

L'utilizzo di tale modello rappresentò l'inizio di una vera e propria branca analitica dotata di un proprio modo di operare e che da allora trovò applicazione in innumerevoli discipline. Il lavoro pionieristico di Eulero portò a una considerazione fondamentale della teoria delle reti: la semplificazione di una realtà in modello, in grado di rappresentare la realtà, può fornire indicazioni su come intervenire razionalmente e consapevolmente in essa.

L'utilizzo del concetto della rete fu messo in pratica in svariate discipline, ognuna delle quali interpretava in modo differente l'applicazione del modello e ne variava, in alcuni casi, le caratteristiche. Le discipline interessate riguardarono la medicina, la fisica, le scienze sociali sino a giungere, alla fine degli anni '60, all'urbanistica e, nei primi anni '80, all'interpretazione nell'ambito delle scienze regionali, che hanno aperto un'ulteriore e nuova interpretazione dei processi che regolano la realtà conoscibile.

Le interpretazioni della rete nella disciplina urbanistica

Nella disciplina urbanistica il concetto di rete sembra rispondere positivamente alle esigenze di schematizzazione delle differenti tematiche. Uno dei primi autori ad usare la similitudine reticolare per spiegare la struttura e di conseguenza il funzionamento della città fu Christopher Alexander (1965), che attraverso uno studio strutturale della città, cercò di chiarire gli errori finora commessi nella pianificazione di città o di parti di esse. Lo studioso

Prima ancora di intraprendere la dissertazione della tesi di ricerca inerente la tematica della rete del verde urbano, si è reso necessario un chiarimento etimologico e una precisazione sulle declinazioni esistenti del termine applicato all'ambito urbano e, ancor più, al sistema del verde. Il vocabolo "rete" è entrato, infatti, in modo definitivo nel linguaggio scientifico e, col passare degli anni, ha assunto sempre più nuove e differenti accezioni, analizzate dalla ricerca condotta dalla dottoranda con la finalità di creare le basi per la disquisizione del tema studiato.

realizzò una descrizione sul funzionamento di due tipologie differenti di città: una, definita naturale, la cui forma strutturale era un semireticolo; l'altra, artificiale, la cui struttura era paragonabile ad un albero. Sia la forma reticolare che quella ad albero furono delle semplificazioni di modelli urbani di possibili città. È interessante osservarne, in entrambi i casi, la frequenza di sovrapposizioni degli elementi degli stessi sistemi: nella struttura reticolare vi è una presenza elevata di relazioni pluridirezionali che rendono il sistema complesso; nella struttura ad albero, le relazioni sono univoche e gerarchiche, cosicché si ha un'estrema semplificazione della struttura a cui non corrisponde una semplificazione delle relazioni sociali (Alexander, 1965). Per l'analisi della città, oltre alla metafora dell'albero e quindi al paragone con il mondo vegetale, Nikos Salíngaros, collaboratore di Alexander, usa il paragone con la mente umana. Egli, in un suo testo, paragona la struttura reticolare della città alla mente umana e sostiene che più gli elementi costitutivi della città sono relazionati tra di loro, maggiore è l'efficienza della città stessa (Salíngaros, 1998).

Secondo Salíngaros gli elementi della rete urbana ideale possono essere sintetizzati come segue: Nodi; Connessioni e Gerarchie. Maggiori sono le connessioni, maggiore sarà la vitalità urbana e quindi la costituzione di una complessità organizzata. Le regole basilari per il mantenimento di una sufficiente complessità urbana, che ne assicuri la sopravvivenza e il corretto funzionamento, sono quindi da ricercare nella lettura strutturale della città quale sistema ampio di relazioni, composta da aree edificate e da aree aperte o ancora da un'intima connessione tra natura e società.

Tralasciando l'esemplificazione della struttura generale, analizzata nelle differenti accezioni, l'analisi del termine in urbanistica ha rivelato come generalmente si faccia richiamo a due accezioni che si ricollegano al processo evolutivo del termine stesso: il modello di reti reali e fisiche, organizzative delle interconnessioni esistenti tra elementi nodali (rete infrastrutturale, rete ecologica) e le reti virtuali, figurate, di flussi, costitutive di sistemi ben più ampi non collegati fisicamente, ma solo nel loro funzionamento logico e organizzativo (reti di città, reti sociali). È necessario, inoltre, sottolineare come si siano manifestati casi in cui la distinzione tra l'utilizzo del termine rete, in un'accezione o nell'altra, risulta non essere così marcata.

La motivazione di una tale, non netta distinzione è ricollegabile alle proprietà stesse della rete, che d'altronde ha come finalità primarie, tanto garantire e realizzare legami e connessioni tra i diversi elementi, senza alcuna organizzazione rigida della realtà, quanto organizzare e gestire il funzionamento generale di sistemi complessi.

Uno dei primi paradigmi reticolari del termine riguardò la rete fisica e reale a cui afferì l'ambito infrastrutturale e, in particolare, i servizi tecnici, appunto a rete. Dai trasporti all'acqua potabile, dalle fogne allo

smaltimento dei rifiuti, questi sono gli ambiti che cominciarono a divenire veri e propri strumenti di governo della città (Giuntini, Pavese, 2004). Il ruolo delle reti infrastrutturali era, ed è tutt'oggi, quello di connettere fisicamente, tramite linee-strade, elementi esistenti nel territorio e definibili quali punti di interconnessione o, come afferma lo stesso Raffestin (1981, 161), «interconnettere i luoghi geografici e specificarne le funzioni», apportando, in tal modo, una soluzione al problema della gestione dello spazio territoriale (Chesnais, 1985). L'esistenza di corridoi e di nodi definiti non solo come «linee» di flusso o «punti» di interconnessione, ma anche come fasci di funzioni complesse, è una delle condizioni necessarie per l'esistenza stessa della rete infrastrutturale e per l'evoluzione del sistema nella sua complessità (Dupuy, 1985; Pucci, 1996). La motivazione per cui la rete dei trasporti, e più in generale quella delle infrastrutture, rientra negli indirizzi della pianificazione del territorio è da ricercare nella possibilità di essere intesa sia come organizzatrice dello spazio, in quanto regola la circolazione connettendo i nodi tramite linee (Dupuy, 1987a, 1987b), sia come concetto molto incidente sulle dimensioni funzionali, morfologiche e percettive del territorio stesso. Infatti, le caratteristiche funzionali definite dai flussi incidono sulle finalità, sui mezzi e sui vincoli della rete; quelle morfologiche definiscono le modalità di inserimento della rete nel territorio; mentre quelle percettive permettono di pensare alla rete quale rappresentazione sociale e non solo come oggetto definito (Pucci, 1996). Nondimeno è rilevante ricordare che la creazione fisica della rete inevitabilmente incide sulla creazione di reti virtuali, poiché integra, sul territorio, aspetti ambientali e paesaggistici (Governa, 2001), diventando, in tal modo, sia un modello di rappresentazione del territorio, che un atto stesso di territorializzazione (Dupuy, 1988).

Tra le infrastrutture reticolari reali, non intese in senso strettamente tradizionale, è necessario includere anche la tipologia di rete ecologica che si è prestata a differenti interpretazioni: dalla lettura basata su discipline quali l'ecologia del paesaggio, la biologia della conservazione o l'ecologia applicata fino a letture in chiave politico-ambientale, usate dalle amministrazioni pubbliche, o, per finire, a letture di sviluppo socio-economico, seguendo un approccio urbanistico-territoriale. Oggi, in maniera condivisa, si conviene che la rete ecologica può essere sinteticamente definita come «un sistema interconnesso di habitat, di cui salvaguardare la biodiversità» (Guccione *et al.* 2003, 6). La sua funzionalità si esplicita nel mantenere e potenziare scambi ecologici tra le varie aree naturali o seminaturali, impedendo che si trasformino in isole destinate all'impossibilità di ricambi genetici e, pertanto, a un'inesorabile estinzione.

Come ogni rete, gli elementi fondamentali sono i nodi e le connessioni ai quali è associato un nome differente secondo la funzione o la dimensione e le cui carat-

teristiche quantitative e qualitative incidono sul potenziale funzionale della rete (Todaro, 2010). Un approfondimento della rete ecologica a livello urbano è la rete delle aree verdi: infrastruttura urbana complessa che ha raggiunto un'innovazione, ad oggi solo parzialmente recepita, nelle pratiche della pianificazione del verde urbano. La rete del verde è una struttura fisica, reale, «risultato della combinazione di spazi aperti e di spazi verdi di differente natura e morfologia» (Angrilli, 2002, 23) rappresentanti nodi e maglie. Il suo scopo è quello di fornire «prestazioni e servizi mirati da un lato a mitigare gli impatti prodotti dalle attività umane e dall'altro a ripristinare processi naturali ancora presenti in ambiente urbano» (Angrilli 2002, 18).

Il processo di analisi del concetto di rete, finora condotto nella disciplina urbanistica, è stato affrontato adottandone il termine come modello concreto. Tuttavia è necessario approfondire anche il suo uso in chiave figurata. Tra i paradigmi reticolari in ambito urbano, o meglio territoriale, si annovera la rete di città (Dematteis, 1990; 1991; Curti, Diappi, 1992; Camagni, 1990; 1993; Petsimeris, 1994; Meijers *et al.* 2007), come modello che si contrappone alla concezione gerarchica dello spazio urbano fondata sulla teoria di Christaller. La sua teoria delle località centrali muove dall'assunto secondo cui la competitività di un polo urbano dipende innanzitutto dalla scala dimensionale acquisita. Si tratta di una visione economica fortemente legata alla presenza di una struttura economica a carattere prevalentemente industriale e rivolta alla produzione di massa di beni e servizi standardizzati. In particolare, assumendo come riferimento questo paradigma, il livello di *performance* economica del singolo centro urbano viene fatto dipendere dalla capacità di esercitare in ambito regionale un dominio più o meno incontrastato, attirando una mole sempre crescente di forza lavoro ed estendendo costantemente l'area di mercato, sia per sfruttare le economie di scala che per minimizzare i costi di trasporto (Christaller, 1933; Lösch, 1944).

Alla base del concetto di regione urbana policentrica e reticolare vi è l'idea che nessun polo, singolarmente preso, possa fornire l'intera molteplicità di funzioni e il raggiungimento di un rango superiore, ma che l'intero sistema delle città di una regione sia in grado di farlo. Nel sistema urbano esistono possibilità di rapporti privilegiati tra: centri urbani che cooperano e interagiscono sulla base di specifiche relazioni verticali, non fisiche; città di ordine diverso; relazioni tra città dello stesso ordine che interagiscono per effetto di sinergie e complementarità, dando vita a un modello a rete.

È con questa declinazione che si afferma un nuovo modo, nel campo della pianificazione territoriale e regionale, di leggere e rappresentare il territorio, poiché la rete ben si presta alla raffigurazione di processi in atto nella società contemporanea².

Il concetto di rete virtuale investe anche gli aspetti sociali della disciplina in questione, poiché affronta il

tema del sistema di relazioni (Mougenot, Roussel, 2002) e le reti di soggetti individuali e collettivi, pubblici e privati, locali e non, come possibile strumento concettuale e operativo per governare la territorialità, cioè l'insieme dei rapporti società-territorio alle diverse scale geografiche³.

Lo studio delle reti sociali è stato affrontato, nella disciplina in questione, sia come società in rete che investe l'urbanistica nello studio delle nuove relazioni tra spazio e tempo – da cui deriva la ridefinizione e la gestione della cosa pubblica (Castells, 1996) – sia come fenomeno osservabile che può essere analizzato e tecnicamente quantificato, avente una fondamentale importanza per la gestione delle risorse comuni (Bodin *et al.* 2006) grazie alle diverse forme di partecipazione e di co-gestione (Holling, 1978; Folke *et al.* 2005, Schneider *et al.* 2003, Ostrom 2005).

Note

¹ In inglese il concetto di rete si differenzia in tre termini: *net*, *network* e *web*, da cui ne consegue una distinzione nelle declinazioni funzionali. *Net* è rete da caccia o da pesca, mentre *network*, attestato a partire dal '500, è qualcosa che assomiglia, che ha la forma o la struttura di una rete. Infine *web* è spesso riferito, sempre in termini di tessuto, alla ragnatela «*Old English* "web", "woven fabric", of Germanic origin; related to Dutch web, also to weave. Early use of the verb was in the sense 'weave fabric on a loom» (definizione da oxforddictionaries.com).

² Nel campo delle scienze regionali lo studio delle relazioni interurbane ha assunto un'importanza centrale: una città, divenendo un nodo di reti locali o globali, territoriali o trans-territoriali, amplifica la sua visione, accresce i propri obiettivi e acquista maggiore massa critica e peso specifico, mantenendo però l'idea dello spazio urbano quale sede privilegiata di funzioni superiori.

³ Le reti sociali si sono sempre organizzate con modalità analoghe alle attuali (Castells, 1996; Rheingold, 2002), ma l'onnipresenza del concetto di rete, favorita anche dalla pervasività e dalla forte visibilità delle reti tecnologiche, ha reso oggi possibile ricondurre a tale modello oggetti che già conosceamo, permettendo di applicarvi strumenti di analisi almeno parzialmente innovativi.

Bibliografia

- Alexander C. (1965), "A City is not a Tree", in *Architectural Forum*, vol.122, n.1, pp. 58-61.
- Angrilli M. (2002), *Reti verdi urbane*, Fratelli Palombi Editore, Roma.
- Bodin Ö., Crona B., Ernstson H. (2006), "Social Networks in Natural Resource Management: What is there to Learn from a Structural Perspective?", in *Ecology and Society*, vol. 11, n.2, p. 2.
- Camagni R. (1990), "Strutture urbane gerarchiche e reticolari: verso una teorizzazione", in Curti F., Diappi L. (a cura di), *Gerarchie e reti di città: tendenze e politiche*, Franco Angeli, Milano.
- Camagni R. (1993), "Le reti di città: un contributo alla teoria e una prima verifica", in Lombardo S., Preto G. (a cura di), *Innovazione e trasformazioni della città*, Franco Angeli, Milano, pp. 67-92.
- Chesnais M. (1985), "Réseaux, Transports, Territoires", in AA.VV., *Réseaux, Transports, Territoires*, Presse de l'Enpc, Paris, pp. 199-218.
- Christaller W. (1933), *Die zentralen Orte in Süddeutschland.*, Gustav Fischer, Jena (ed. it. *Le località centrali della Germania*

- meridionale*, Franco Angeli, Milano, 1968).
- Comunello F. (2006), *Reti nella rete, teorie e definizioni tra tecnologie e società*, Guerini e Associati, Milano.
- Castells M. (1996), *The Rise of the Network Society*, Blackwell Publishers Ltd., Oxford (ed. it. *La nascita della società in rete*, Università Bocconi Editore, Milano, 2002).
- Curti F., Diappi L. (a cura di) (1990), *Gerarchie e reti di città: tendenze e politiche*, Franco Angeli, Milano.
- Dematteis G. (1990), "Modelli urbani a rete. Considerazioni preliminari", in Curti F., Diappi L. (a cura di), *Gerarchie e reti di città: tendenze e politiche*, Franco Angeli, Milano, pp. 27-48.
- Dematteis G. (1991), "Sistemi locali nucleari e sistemi a rete. Un contributo geografico all'interpretazione delle dinamiche urbane", in Bertuglia C.S., La Bella A. (a cura di) *I Sistemi Urbani*, Franco Angeli, Milano.
- Dupuy G. (1985), *Systèmes, Réseaux et Territoires. Principes de Réseautique Territoriale*, Presse de l'Enpc, Paris.
- Dupuy G. (1987a), "Vers une Théorie Territoriale des Réseaux: une Application au Transport Urbain", in *Annales de Géographie*, n. 538, pp. 658-679.
- Dupuy G. (1987b), "Les Réseaux Techniques sont-ils des Réseaux Territoriaux?", in *L'espace Géographique*, n. 3, pp. 175-184.
- Dupuy G. (a cura di) (1988), *Réseaux Territoriaux*, Paradigme, Caen.
- Folke C., Colding J., Berkes F. (2003), "Synthesis: Building Resilience and Adaptive Capacity in Social-ecological Systems", in Berkes F., Colding J., Folke C., (a cura di), *Navigating Social-ecological Systems: Building Resilience for Complexity and Change*, Cambridge University Press, Cambridge/London, pp. 352-387.
- Giuntini A., Pavese C. (a cura di) (2004), *Reti, mobilità, trasporti*, Franco Angeli, Milano.
- Governa F. (2001), "Ripensare il rapporto infrastrutture/territorio. Il valore aggiunto territoriale delle infrastrutture di trasporto", in Dematteis G., Governa F. (a cura di), *Contesti locali e grandi infrastrutture. Politiche e progetti in Italia ed in Europa*, Franco Angeli, Milano, pp. 27-48.
- Guccione M., Bajo N., Baldi A. (2003), *Reti Ecologiche a scala locale: lineamenti ed indicazioni generali*, Agenzia per la Protezione Ambientale e per i Servizi Tecnici, Roma.
- Guillaume M.C., Estival R., Ponot R. (1986), "Estude Sémantique Puantitative du Mot Rosea", in *Revue de Bibliologie. Schéma et Schématisation*, n. 25, pp. 29-33.
- Lösch A. (1944), *Die räumliche Ordnung der Wirtschaft*, Jena (ed. ing. William H. Wollom, *The Economics of Location*, New Haven, Yale University Press, 1954).
- Meijers E., Waterhout B., Zonneveld W. (2007), "Polycentric Development Policies in European Countries: An Introduction", in *Built Environment*, vol. 31, pp. 97-102.
- Mougenot C., Roussel L. (2002), "Ecological Network and Local Authorities. Sociological Instrument", in *Nature et Environnement*, n.126, p.37
- Musso P. (1987/88), "Aux Origines du Concept Moderne: Corps et Rosea dans la Philosophie de Saint Simon", in *Quaderni*, n. 3, pp. 11-30.
- Holling C. S. (1978), *Adaptive Environmental Assessment and Management*. John Wiley, New York.
- Ostrom E. (2005), *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Peraboni C. (2010), *Reti ecologiche e infrastrutture verdi*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Petsimeris P. (a cura di) (1994), *Le reti urbane tra decentramento e centralità. Nuovi aspetti di geografia delle città*, Franco Angeli, Milano.
- Pucci P. (1996), *I nodi infrastrutturali: luoghi e non luoghi metropolitani*, Franco Angeli, Milano.
- Raffestin C. (1981), *Pour une Géographie du Pouvoir*, Litec, Paris (ed. it *Per una geografia del potere*, Unicopli, Milano, 1981).
- Rheingold H. (2002), *Smart Mobs. The Next Social Revolution*, Perseus Publishing, Cambridge.
- Salingaros N. A. (1998), "Theory of Urban Web", in *Journal of Urban Design*, vol. 3, pp. 53-77, 1998 (ed. sp. "Teoría de la Red Urbana" in *Cuadernos de Arquitectura y Nuevo Urbanismo*, n. 3, 2007, pp. 5-8).
- Schneider M., Scholz J., Lubell M., Mindruta D., Edwardsen M. (2003), "Building consensual institutions: networks and the National Estuary Program", in *American Journal of Political Science* 47 (1), pp. 143-158.
- Todaro V. (2010), *Reti ecologiche e governo del territorio*, Franco Angeli, Milano.

La strumentazione urbanistica comunale della Regione Campania. Una lettura del piano attraverso leggi e regolamenti in materia di governo del territorio



Simona Rubino

Il Piano Urbanistico Comunale all'interno della LR Campania-16/04-“Norme sul governo del territorio”

Mutuando un'innovazione proposta in primis dall'Inu e poi ripresa, con le proprie specificità, da diverse regioni italiane (Toscana, Emilia-Romagna, Lazio, etc.), la Campania, con la LR 16/04, introduce rilevanti cambiamenti all'interno del sistema di pianificazione territoriale regionale.

Un'impostazione che richiama il modello di piano articolato in componenti è rintracciabile, all'interno della legge, già all'art. 3 “Articolazione dei processi di pianificazione” comma 3, in cui si prevede l'attuazione della pianificazione provinciale e comunale mediante due diverse tipologie di disposizioni:

a) disposizioni strutturali, con validità a tempo indeterminato, tese a individuare le linee fondamentali della trasformazione a lungo termine del territorio, in considerazione dei valori naturali, ambientali e storico culturali, dell'esigenza di difesa del suolo, dei rischi derivanti da calamità naturali, dall'articolazione delle reti infrastrutturali e dei sistemi di mobilità;

b) disposizioni programmatiche, tese a definire gli interventi di trasformazione fisica e funzionale del territorio in archi temporali limitati, correlati alla programmazione finanziaria dei bilanci annuali e pluriennali delle amministrazioni interessate.

Una simile impostazione, chiara in termini di principi, in un certo senso si perde o, quantomeno, non è troppo chiara quando si entra nello specifico degli strumenti di pianificazione comunale, previsti dalla presente legge, per il governo del territorio locale. In particolare, lo strumento urbanistico generale del Comune, previsto dall'art. 23 e costituito dal piano urbanistico comunale (Puc), altro non rappresenta che l'erede del piano regolatore generale, ricalandone integralmente i contenuti, con il limite ulteriore di risultare sostanzialmente filtrato dagli strumenti sovraordinati nell'ambito delle scelte concrete di programmazione (D'Angelo, 2005). Il Puc assume in sostanza il carattere di un piano strutturale, ma più conformativo. Quello che in realtà viene meno è la componente programmatica vera e propria, che all'interno del Puc non è riscontrabile. Alcuni dei contenuti programmatici e operativi, che secondo il nuovo modello sono riscontrabili nel

cosiddetto piano operativo, come nel caso ad esempio dell'Emilia-Romagna, in un certo senso, sono contemplati all'interno della legge campana dagli Atti di programmazione degli interventi. Questi ultimi, regolati dall'art. 25, vengono approvati in conformità delle previsioni del Puc e disciplinano gli interventi di tutela, valorizzazione, trasformazione e riqualificazione del territorio comunale da realizzare nell'arco temporale di tre anni.

Gli Atti di programmazione degli interventi rappresentano quindi una programmazione complessiva dello sviluppo del territorio comunale. Ciò che emerge dai contenuti della legge è la volontà di verificare, con cadenza triennale, la sostenibilità delle previsioni strutturali formulate e previste dal Puc. Alcune perplessità in merito nascono innanzitutto dal periodo di validità di tali atti. Mentre nella maggior parte dei contesti regionali il piano operativo, o le disposizioni programmatiche del piano comunale, hanno durata in genere quinquennale, in questo caso il tempo di efficacia degli Atti è della durata di tre anni. La prima considerazione da fare è che, se già cinque anni risultano a volte tempi strettissimi per una programmazione urbanistica anche di breve periodo, tre anni sembrano un tempo eccessivamente ristretto soprattutto in riferimento ad eventuali interventi di trasformazione e/o riqualificazione urbanistica di “ampio raggio”. C'è da sottolineare inoltre che la legge non inserisce gli Atti di programmazione degli interventi all'interno degli strumenti urbanistici comunali, bensì li pone ad un livello inter-

Con riferimento alle riforme regionali che stanno interessando a vario modo il governo del territorio in tutto il paese, la Regione Campania ha emanato, alla fine del 2004, una legge riformista in merito, introducendo un insieme di innovazioni per quanto riguarda la pianificazione territoriale, sia in termini di strumenti urbanistici che di procedure, in un'ottica di cooperazione istituzionale, partecipazione e trasparenza dei processi ai fini di una maggiore efficacia del governo del territorio. In un contesto regionale tradizionalmente e culturalmente problematico, una lettura di tipo giuridico si rende necessaria per l'addetto ai lavori, che non può prescindere dall'osservanza di molteplici norme tra loro correlate.

medio tra il Puc e i Pua (Piani urbanistici attuativi) assumendo un ruolo soprattutto di programmazione temporale e finanziaria per l'attuazione del piano che contrasta con i contenuti tecnici che lo contraddistinguono.

Dalla legge regionale è invece considerato uno strumento urbanistico da affiancare al Puc il Regolamento urbanistico edilizio comunale (art. 28) che, in conformità alle previsioni del Puc e alle Norme tecniche di attuazione (Nta) allegato allo stesso, definisce i criteri per la quantificazione dei parametri edilizi e urbanistici e disciplina gli oneri concessori, oltre che regolare l'attività concreta di costruzione, modificazione e conservazione delle strutture edilizie.

Se si considera che le norme tecniche del Puc riguardano «la manutenzione del territorio e la manutenzione urbana, il recupero, la trasformazione e la sostituzione edilizia, il supporto delle attività produttive, il mantenimento e lo sviluppo dell'attività agricola e la regolamentazione dell'attività edilizia» (art. 23, comma 8), il Regolamento urbanistico edilizio comunale (Ruec) si pone in maniera complementare al Puc gestendo quelle attività edilizie e quegli interventi urbanistici diretti che per la loro realizzazione non necessitano di piani urbanistici attuativi. In questo senso, il Ruec si pone in maniera flessibile e innovativa solo se formulato e approvato contestualmente al Puc, all'interno di un quadro strategico d'insieme per il governo del territorio. Quello che invece si verifica in molti comuni campani è l'approvazione del Ruec indipendentemente dall'esistenza o meno di un Puc, favorendo attività ed interventi edilizi puntuali, al di fuori di ogni schema urbanistico definito.

In linea generale, le innovazioni introdotte dalla presente legge per quanto riguarda la pianificazione comunale - se di innovazione si può parlare - non sono state ancora del tutto assimilate, nonostante siano trascorsi ormai circa sette anni dall'entrata in vigore della norma. Il passaggio da una logica molto rigida e minuta della pianificazione ad una maggiormente strategica e sostenibile, in realtà non si è ancora effettuato e il numero esiguo di piani redatti secondo le nuove disposizioni ne è una conferma¹.

In particolare dal punto di vista del processo di piano, a complicare le cose si sono aggiunte nuove disposizioni regionali che, dall'inizio del 2011, hanno modificato lo scenario di riferimento. Con l'emanazione, nel gennaio 2011, della legge n.1 recante «Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2009, n.19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa) e alla legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16 (Norme sul governo del territorio)», sono stati abrogati gli articoli della legge regionale che disciplinavano i processi di formazione e approvazione sia del Puc che del Ruec (artt. 24 e 29). Lo sconcerto maggiore si è creato in quanto la LR 1/2011 abrogava i suddetti articoli senza però definire nuove procedure, bensì riman-

dando il tutto ad un regolamento di attuazione che solo il 4 agosto 2011 è stato approvato in sede di Giunta Regionale, creando per circa sette mesi un vuoto normativo che ha comportato una fase di stallo per la pianificazione comunale della regione, già di per sé lenta, oltre a creare un'ulteriore confusione sulle procedure previste per la formazione e approvazione dei Puc.

Elaborati ed indicatori di efficacia per il Piano Urbanistico Comunale ai sensi della delibera di Giunta Regionale n.834 del 11/05/2007

Di pari passo alla LR Campania 16/04, si approda alla delibera di Giunta Regionale n.834 del 11/05/2007 con la quale si individuano una serie di elaborati che costituiranno il piano e che, per numero e per qualità, dovranno risultare idonei alla rappresentazione degli elementi fondanti della strategia di pianificazione territoriale ed urbanistica, da svolgersi attraverso le seguenti direttrici: sviluppo socio-economico; sostenibilità; concertazione; partecipazione.

Lo sviluppo di queste direttrici dovrà garantire il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla L.R. 16/04 all'art. 2², i quali, affinché non restino delle mere enunciazioni, dovranno essere misurati «almeno» mediante indicatori di efficacia individuati dalla delibera e «capaci di descrivere le condizioni iniziali del territorio, il valore delle azioni di pianificazione ed i risultati attesi in tempi prefissati» (delibera G.R. 834/07, p. 3). Gli indicatori di efficacia individuati dalla presente delibera rappresentano il primo punto critico da affrontare in sede di pianificazione comunale, oggetto di forti controversie e rallentamenti.

Tralasciando la quantità degli indicatori richiesti dalla delibera, si procede invece effettuando alcune considerazioni sul tipo di indicatori richiesti. Si rimanda alla delibera in oggetto, facilmente reperibile anche nel web, per poter visionare tutti gli indicatori richiesti. In questa sede, invece, volendo fare qualche esempio, se si prendono come riferimento gli indicatori inerenti «popolazione e territorio», si possono riscontrare alcuni indicatori - come la struttura della popolazione, il tasso di attività, il livello locale di reddito - facilmente quantificabili in maniera scientificamente corretta e attendibile. Le perplessità aumentano quando bisogna analizzare indicatori e fornire elementi circa la «percezione» del livello di criminalità, la «comunicabilità» ambientale, il «livello di riconoscimento» dell'identità locale, etc. Partendo dal presupposto che simili indicatori possono essere oggetto solo ed esclusivamente di valutazioni di tipo soggettivo, secondo quali parametri scientifici bisogna «misurare» la percezione o la comunicabilità? La delibera specifica che i valori degli indicatori di efficacia sono rapportati ai valori limite previsti dalla normativa nazionale e regionale e, ove ciò non sia possibile, per mancanza di questi ultimi, si farà riferimento ai valori di letteratura. «In ogni caso sarà necessario argomentare sulla congruità dei valori derivati dagli indicatori rispetto alla complessiva strategia

del piano» (delibera G.R. 834/07, p. 6). Alle incertezze già esposte si aggiungono quindi anche problemi di reperibilità dei dati, a volte inesistenti, altre volte irrintracciabili presso strutture e/o Enti poco efficienti. Simili problematiche si presentano in tutte le categorie di indici (tutela e protezione dell'ambiente, sviluppo sostenibile, aria, etc.), inficiando non poco il processo di pianificazione, soprattutto in risposta al fatto che gli indicatori sopra esposti non sono solo orientativi ma devono essere tutti rintracciabili all'interno degli atti di pianificazione. Nello specifico, i suddetti indici devono essere misurati, descritti e sviluppati all'interno del Puc attraverso 5 gruppi di elaborati: relazione illustrativa; allegati tecnici; elaborati di analisi; elaborati di progetto; norme tecniche di attuazione. Nonostante i contenuti si possano ritenere pressoché invariati rispetto al piano regolatore generale, è lo spirito di interpretazione nell'elaborazione di tali contenuti che rappresenta il fattore discriminante in senso innovativo. In particolare, non giova alla tanto richiamata flessibilità il vincolo, per alcuni elaborati, all'utilizzo di determinate scale di rappresentazione grafica, a volte non idonea per l'estensione territoriale di alcuni comuni.

Un'ultima considerazione è da dedicare al ruolo prioritario che, secondo quanto disciplinato dalla delibera, devono assumere la partecipazione e la cooperazione istituzionale. Ma in che modo? Per quanto riguarda la partecipazione in particolare, infatti, all'interno della L.R.16/04 il principio partecipativo viene enunciato dall'art. 5, che assicura «idonee forme di pubblicità, di consultazione e di partecipazione dei cittadini, anche in forma associata, in ordine ai contenuti delle scelte di pianificazione», ma non è possibile cogliere in nessun modo alcun indirizzo maggiore a riguardo, né all'interno della legge né all'interno della delibera.

Regolamento- di- attuazione- per- il- Governo- del- Territorio-n.5-del-4-agosto-2011:-quali-implicazioni

Con riferimento particolare alla pianificazione urbanistica comunale, l'importanza dei contenuti del Regolamento di attuazione per il Governo del Territorio, approvato dalla Giunta Regionale il 4/08/2011, risiede innanzitutto nella nuova disciplina delle procedure di formazione e approvazione del piano, precedentemente abrogate dalla LR 1/2011. A questo si affiancano nuove precisazioni in merito all'impostazione e ai contenuti del Puc, sottolineando e rafforzando la distinzione tra componente strutturale e componente programmatica all'interno del piano e integrando, ancora più di quanto faceva la LR 16/04, la procedura di Vas con quella del piano urbanistico comunale.

L'art. 9 del presente regolamento disciplina l'attuazione dell'art. 3 della LR 16/04, specificando in che modo sia il Ptcp che il Puc debbano essere composti dal piano strutturale e dal piano programmatico. In particolare, il piano strutturale del Puc, qualora le componenti siano condivise in sede di co-pianificazione, coincide con il piano strutturale del Ptcp.

I criteri di scelta ed i limiti di individuazione dei comu-

ni, che utilizzeranno la parte strutturale dei Ptcp come piano strutturale del rispettivo territorio comunale, verranno stabiliti con delibera di giunta regionale.

Per quanto riguarda invece la componente programmatica del Puc, essa, per la sua natura operativa, contiene, oltre a quanto già definito dall'art.3 della LR 16/04, ulteriori specificazioni, normando destinazione d'uso; indici fondiari e territoriali; parametri edilizi e urbanistici; standard urbanistici ed attrezzature e servizi.

Inoltre, secondo le indicazioni del regolamento, il piano programmatico/operativo del Puc deve prevedere al suo interno anche gli Atti di programmazione degli interventi, così come previsti e disciplinati dall'art. 25 della LR 16/04. Si tratta di una forte innovazione per quanto riguarda la pianificazione comunale in Campania. Secondo la LR 16/04, come già detto, il Puc rappresenta sostanzialmente la componente strutturale del piano contenendo al suo interno, per quanto riguarda la componente programmatica, solo direttive e indirizzi strategici cui gli Atti di programmazione degli interventi, successivamente al piano, dovranno attenersi nella definizione del proprio programma operativo e progettuale per il territorio comunale. Con l'entrata in vigore del presente Regolamento, invece, gli Atti di programmazione degli interventi diventano parte integrante del Puc, arricchendolo della componente programmatico/operativa già dalla fase di redazione del piano. Ciò consente, ovviamente, una maggior efficacia in quanto al momento dell'entrata in vigore del Puc già saranno definiti i primi interventi da realizzare nel breve periodo (fase attualmente demandata a dopo l'entrata in vigore del Puc).

Però, in una simile disciplina, sfuggono, non essendo esplicitati in maniera chiara, i tempi del piano: se il piano strutturale è valido a tempo indeterminato così come previsto dall'art. 3 della LR 16/2004, quale validità temporale limitata ha invece il piano programmatico? In merito, l'art.3 della LR 16/04 fa riferimento, infatti, ad "archi temporali limitati" senza però fornire indicazioni specifiche. Nelle altre leggi regionali per il governo del territorio in genere il periodo di validità della componente programmatica o del piano operativo è della durata di cinque anni, o comunque coincidente con il mandato amministrativo. In Campania, diversamente da altri territori, questo arco temporale non è specificato e, anzi, il prevedere gli Atti di programmazione degli interventi, della durata triennale, all'interno del piano programmatico del Puc, così come indicato dal regolamento di attuazione campano, fa pensare, in un'ottica di coerenza ed omogeneità, ad una validità triennale del piano programmatico. Ovviamente queste sono supposizioni che, seppur plausibili, non vengono definite in maniera chiara dal regolamento, come invece dovrebbe essere all'interno di un documento normativo.

Per quanto riguarda, invece, i processi e le procedure, il regolamento va a riempire il buco normativo creato dalla LR 1/2011. Il processo di formazione e approva-

zione del piano, rispetto a quanto era previsto dalla LR 16/04, resta pressoché invariato. Una differenza sostanziale rispetto al precedente processo di piano è data dall'entrata in vigore delle norme di salvaguardia subito dopo l'adozione in giunta del piano mentre, prima del regolamento di attuazione, la legge prevedeva le norme di salvaguardia solo dopo l'adozione del piano in sede consiliare, dopo la fase di controdeduzioni alle osservazioni. Adesso, quindi, le misure di salvaguardia scattano in uno step precedente, coincidente con la fase di apertura delle osservazioni. È chiaro come una simile modifica rappresenta una maggior garanzia di preservazione del territorio in attesa dell'approvazione definitiva del piano.

Un punto critico, a parere di chi scrive, continua a ricoprire l'assenza pressoché totale di processi partecipativi, che rendono il piano urbanistico comunale uno strumento ancora avulso alla popolazione. Infatti, quando il regolamento "prevede consultazioni" preliminarmente all'adozione del piano, in realtà si tratta di una sorta di partecipazione fittizia che ad oggi non ha rappresentato altro che un'operazione strumentale per ottenere consensi da alcune associazioni di categoria, restando comunque la popolazione al di fuori delle scelte di piano. Il campanello di allarme di una situazione simile diventa ancora più acuto se si considera che, nel momento in cui si opera un lavoro di revisione e integrazione ad una legge risalente al 2004 (la LR 16 appunto), tale revisione non fa tesoro dei passi avanti che si registrano in materia di governo del territorio in altre regioni d'Italia (è il caso della Toscana, ma anche dell'Emilia-Romagna, dell'Umbria, etc.) ma continua ad operare all'interno di un quadro confusionario, seguitando nella perdita di opportunità per una vera innovazione della pianificazione.

Note

¹ Incrociando i dati reperiti dal Rapporto dal Territorio 2010 dell'Inu (Properzi, 2011) e dal Rapporto Sessanta (Gerundo et al., 2007) si evince che al 31/10/2009 solo 41 comuni su 551 (circa il 7,5%) ha attualmente in vigore un piano urbanistico comunale redatto secondo la nuova legge. 42 comuni (la stessa percentuale all'incirca) sono

privi di qualsiasi strumento urbanistico comunale, i restanti comuni (pari all'85% dei comuni regionali) sono governati territorialmente a livello locale da piani di vecchia generazione.

² Art. 2 – Obiettivi della pianificazione territoriale e urbanistica.

1. La pianificazione territoriale e urbanistica persegue i seguenti obiettivi:

- a) promozione dell'uso razionale e dello sviluppo ordinato del territorio urbano ed extraurbano mediante il minimo consumo di suolo;
- b) salvaguardia della sicurezza degli insediamenti umani dai fattori di rischio idrogeologico, sismico e vulcanico;
- c) tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio attraverso la valorizzazione delle risorse paesistico-ambientali e storico-culturali, la conservazione degli ecosistemi, la riqualificazione dei tessuti insediativi esistenti e il recupero dei siti compromessi;
- d) miglioramento della salubrità e della vivibilità dei centri abitati;
- e) potenziamento dello sviluppo economico regionale e locale;
- f) tutela e sviluppo del paesaggio agricolo e delle attività produttive connesse;
- g) tutela e sviluppo del paesaggio mare-terra e delle attività produttive e turistiche connesse.

Bibliografia

D'Angelo G. (a cura di) (2005), *Il governo del territorio nella Regione Campania. Commento sistematico della Legge Regionale 22 dicembre 2004, n. 16*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli.

Gerundo R., Fasolino I., Eboli C. (2007), "Rapporto Sessanta. La pianificazione urbanistica comunale in Campania 1942-2002", *Schede di area vasta n. 4*, Università di Salerno, Dipartimento di Ingegneria Civile.

Properzi P. (a cura di) (2011), *Rapporto dal Territorio 2010*, Inu Edizioni, Roma.

Riferimenti legislativi:

Regolamento Regionale Campania 04/08/2011 n. 5 "Regolamento di attuazione per il Governo del Territorio".

Delibera di Giunta Regionale 11/05/2007 n. 834 "Norme tecniche e direttive riguardanti gli elaborati da allegare agli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica, generale ed attuativa, come previsto dagli artt. 6 e 30 della legge regionale n. 16 del 22 dicembre 2004 "Norme sul governo del territorio".

Legge Regionale Campania 24/12/2004 n. 16 "Norme sul governo del territorio" e s.m.i..

L'approccio contrattuale nel governo dei territori fluviali. Origini, contenuti ed esperienze nel panorama europeo ed extraeuropeo

Maria Laura Scaduto



Ricerca

Le-origini-dell'approccio-contrattuale-nella-gestione-e-nella-protezione-delle-acque-e-dei-fiumi

Con l'avvento della società post-moderna sempre più frequente è l'utilizzo in campo ambientale di pratiche contrattuali intese come «*the best format for concluding environmental agreements*» (CEC, 1996, 11).

In particolare è negli anni '90 che la Comunità Europea comincia a promuovere approcci volontari alla protezione ambientale come valide alternative ai più tradizionali metodi regolamentativi. Punto di partenza è la presa di coscienza della complessità delle problematiche ambientali che richiede sempre più delle soluzioni alternative in cui si combinino conoscenze provenienti da differenti discipline e attori (Delmas, Terlaak, 2001; Sagerson, Li Dawson, 2001).

Formalmente l'importanza di ricorrere ai contratti ambientali è stata per la prima volta ufficializzata nell'ambito della *Commission's Communication on Voluntary Agreements* del 1996 che, nel quadro più generale del V Programma di Azione per l'Ambiente, incoraggia e fa il punto della situazione sull'utilizzo di impegni e accordi volontari per il rapido raggiungimento degli obiettivi ambientali (Orts, Deketelaere, 2001) e rappresenta lo *starting-point* nel processo di diffusione di tali pratiche (Van Calster, Deketelaere 1999, 2001).

Il principale beneficio degli *environmental agreements* è legato al fatto che, a partire dalla condivisione delle problematiche, degli interessi e delle responsabilità, e in virtù della loro flessibilità, consentono agli attori pubblici e privati di decidere liberamente la modalità attraverso cui raggiungere specifici obiettivi ambientali. Tuttavia esistono «*certain risks*» nell'utilizzo di tali pratiche e per evitarli è necessario: (i) definire sin dall'inizio degli obiettivi chiari quale condizione necessaria per consentire agli *stakeholders* di esprimere il proprio punto di vista; (ii) fornire chiari meccanismi di applicazione e sanzioni; (iii) evitare il rischio legato ai *free riders* (CEC, 1996).

Sebbene gli accordi volontari siano stati utilizzati nel campo delle politiche ambientali per lo più per prevenire l'inquinamento causato dal settore industriale (Delmas, Terlaak, 2001), recentemente si assiste alla loro applicazione anche al di fuori di tale settore (Flynn, 2002). Il contratto di fiume, nello specifico, testimonia il ricorso alle pratiche contrattuali per la gestione e la protezione delle acque e dei territori fluviali. Esso si inserisce pienamente nell'ambito dei contratti ambientali senza portata giuridica, prevede l'impegno «morale» dei diversi soggetti firmatari per un progetto comune alla scala di bacino (Brun, 2003, 2010; Allain, 2004; Billet, 2008) e, in linea con i «principi di Dublino» (ICWE, 1992), punta operativamente al raggiungimento di obiettivi di gestione integrata delle acque (Brun, Lasserre, 2006a; Brun 2010).

I contratti di fiume rappresentano degli accordi volontari tra soggetti diversi finalizzati alla protezione ambientale dell'ecosistema fluviale. Essi si inseriscono pienamente nel campo degli «*Environmental Voluntary Agreements*» promossi già dagli anni '90 dalla Comunità Europea come valide alternative ai più tradizionali approcci regolamentativi. Sulla base di tali premesse, e a partire dalle primordiali esperienze di contratti di fiume francesi, si propone in questa sede una riflessione sulla diffusione e sulla diversa declinazione dello strumento «contratto di fiume» in ambito europeo (Belgio, Lussemburgo, Spagna, Svizzera, Italia) ed extraeuropeo (Quebec, Burkina Faso, Bolivia, Cile).

Le-esperienze-francesi-origini-e-stato-dell'arte

La nascita e lo sviluppo in Francia dei *contrats de rivières* si inserisce pienamente nel processo di riflessione avviata nell'ambito della politica di gestione «territorializzata» delle risorse idriche che, a partire dalla metà degli anni '60, con la promulgazione della prima *Loi sur l'eau*, e con il riconoscimento del bacino idrografico come unità ottimale di riferimento, ha favorito il processo di decentralizzazione della politica delle acque, incoraggiando lo sviluppo di strumenti contrattuali (Salles, Zelem, 1997; Brun, 2003, 2010).

Più concretamente, l'approccio contrattuale alla riqualificazione fluviale affonda le sue radici nelle «*Opérations Rivières Propres*» avviate in Francia nel 1974 su proposta del *Comité Interministériel et de la Qualité de la Vie*, grazie però soprattutto all'iniziativa locale, con l'obiettivo di porre un freno allo stato di abbandono e incuria di

importanti corsi d'acqua tramite l'avvio di azioni di riqualificazione in grado di mobilitare i *rivierains*, gli *usagers* e le *collectivités locales* intorno ad un progetto di gestione comune e condiviso (Brun, 2010).

Su queste premesse, e considerato il buon esito delle operazioni "*rivières propres*", il 5 febbraio del 1981 il *Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie* pubblica una circolare che formalmente istituisce e regola la procedura dei *contrats de rivière* (Duport, 1991; Brun, 2003, 2010).

Nel testo della circolare il *contrat de rivière* viene definito come «*un instrument de réalisation des cartes départementales d'objectifs de qualité sur certaines rivières en faisant appel non à la voie réglementaire mais à la vie contractuelle*» (MECV, 1981, 1).

Obiettivo principale dei *contrats de rivière* è quello di «*promouvoir une reconquête rapide de la qualité des eaux et une mise en valeur de la rivière respectueuse de l'environnement*» (MECV, 1981, 2), tramite la definizione di precise azioni organizzate all'interno di un programma e grazie alla volontà comune e condivisa dei *rivierains*.

Nel lungo processo di evoluzione in cui «*les dispositifs de cette nature se sont beaucoup diversifiés dans le domaine de la gestion de l'eau*» (Brun, 2010, 305), anche grazie al susseguirsi di numerose circolari, i contratti di fiume giungono a rappresentare degli strumenti di gestione delle risorse idriche alla scala del bacino idrografico basati sul consenso tra gli *usagers* (Brun, Marete, 2003).

Si tratta quindi di definire un accordo tecnico e finanziario che individui degli obiettivi comuni ai diversi partner per la riqualificazione e la valorizzazione di un fiume e del suo bacino e che si concretizzi in un programma di azioni indicante per i lavori da realizzare i tempi previsti, il montante finanziario necessario, i soggetti finanziatori e quelli realizzatori.

In questo quadro, generalmente quinquennale, le collettività locali per realizzare le azioni possono integrarsi ad uno *Etablissements Publics Territoriaux de Bassin (E.P.T.B.)* o più semplicemente a un sindacato intercomunale di gestione del fiume. Le agenzie dell'acqua, i dipartimenti, le regioni e lo stato sostengono finanziariamente i contratti di fiume (Brun, 2010).

Oggi, dopo il primo *Contrat de rivière* sottoscritto a La Thur del 1983 e dopo che la *Loi sur l'eau* del 1992 lo presenta come uno strumento per l'attuazione dello *Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux* – SAGE (Lascombes, Le Bourhis, 1998), se ne contano ben 241 a diversi stadi di attuazione, tra cui 18 sono transfrontalieri e interessano anche il territorio della Spagna, del Belgio e della Svizzera.

Alcune- esperienze- in- altri- contesti- europei- ed extraeuropei

Le riflessioni avviate in Francia sulle politiche e sugli strumenti della gestione integrata delle risorse idriche hanno rappresentato il volano per l'avvio di numerose esperienze di contratti di fiume sia nel contesto europeo che extraeuropeo.

Il primo Paese europeo ad avere avviato sperimentazioni in tal senso è il Belgio. Già a partire dagli anni '90 infatti nella Regione Vallonia il *Ministère de l'environnement*, per rispondere al sempre più forte degrado dei corsi d'acqua e considerando la perdita di qualità delle acque come un processo che ha importanti riflessi a livello politico e sociale (Mormont, 1996), decide di avviare esperienze di *contrats de rivière*, intesi quali strumenti che consentono di rafforzare il coordinamento tra i diversi attori e di costruire strategie e programmi di azione comuni e condivisi (Aubin, Varone, 2001; Rosillon, Vander Borgh, 2001; Bastiani, Giacomozzi, 2011).

Tra il 1990 e il 1992 vengono avviate le prime tre esperienze di *contrats de rivière* e nel 1993 viene promulgata una Circolare ministeriale "*Relative aux conditions d'acceptabilité et aux modalités d'élaboration des contrats de rivière en Région wallonne*", che attribuisce a tali procedure un carattere di ufficialità (Rosillon, Vander Borgh, 2001).

Attraverso il processo di evoluzione scandito dalle modifiche alla circolare del 1993, avvenute nel 1996 e 1997, e dall'abrogazione e sostituzione con la Circolare del 20 Marzo 2001, il *contrat de rivière* giunge a rappresentare «*un moyen informel de coordonner la gestion de l'eau entre tous les usagers d'un même sous-bassin hydrographique, au niveau local donc*» (Aubin, Varone, 2001, 49) e in tale ottica viene definito come «*une merveilleuse démarche de participation citoyenne*» (Tricot et al., 2001, 3), che consente di dar vita a una struttura permanente di concertazione, di dialogo e di coordinamento nell'ambito della quale il cittadino può esprimere il proprio punto di vista.

Anche se la procedura è molto simile a quella francese, i contratti di fiume della Vallonia presentano un più ampio coinvolgimento di attori non istituzionali, sia come soggetti che prendono parte al contratto, sia come soggetti promotori. Nella maggior parte dei casi i contratti sono infatti promossi da istanze locali, enti pubblici e spesso associazioni che puntano alla risoluzione in forma congiunta e concertata di determinate problematiche¹ (Tricot et al., 2001; Bastiani, Giacomozzi, 2011).

Ad oggi i 19 contratti di fiume avviati coprono più del 95% del territorio della regione Vallonia e su 262 comuni esistenti ben 215 sono *partenaires*. Tra questi, 13 contratti, conformemente al Decreto del Governo Vallone del 2008, esistono sottoforma di *Association sans but lucratif (ASBL)* e 6 dipendono finanziariamente da Progetti Interreg (Service Public de Wallonie, Direction des Eaux de Surface, 2011).

Le esperienze della Regione Vallonia hanno direttamente influenzato l'avvio di *contrats de rivière* nel Lussemburgo, interessato ad oggi da più di dieci contratti che coprono quasi l'intera superficie nazionale e che sono tutti transfrontalieri con la Vallonia.

L'avvio delle riflessioni in materia di Contratti di Fiume si registra negli anni '90 anche in Spagna nel-

l'ambito dei contratti transfrontalieri con la Francia². Sulla base di tali esperienze e delle riflessioni avviate nel 2009 la *Confederación Hidrográfica del Ebro* commissiona la sperimentazione di un progetto pilota per un contratto di fiume nel bacino del *Matarraña*, ad oggi ancora in corso di realizzazione e che rappresenta la prima esperienza di contratto di fiume interamente spagnolo (Campos et al., 2011; Monge, Presa, 2011).

Tale iniziativa, che prende come riferimento il modello francese, si colloca nel contesto di riflessioni alimentate anche in Spagna dalla Direttiva 2000/60/CE, che ha distolto l'attenzione dai meri interessi quantitativi sulle risorse idriche e l'ha indirizzata verso una gestione integrata che presupponga la cooperazione, il coordinamento tra i diversi livelli amministrativi, la partecipazione della popolazione e l'approccio multidisciplinare.

Nel contesto extraeuropeo, esperienze di contratti di fiume si registrano in Canada, in particolare in Quebec, in Africa, ma anche in Bolivia e in Cile.

L'input all'avvio di tali esperienze in Quebec proviene dalla «*première Politique Nationale de l'Eau*» (Choquette, Côté, 2006, 755) che, adottata dal governo nel 2002, introduce i *Contrat de bassin* quale strumento volontario e partecipato di valenza operativo per l'attuazione dei *Plans Directeurs de l'Eau* (PDE) (Brun, Lasserre, 2006b).

Consapevole della settorialità, sia ecologica sia politica che da sempre ha caratterizzato la gestione delle acque nel Quebec, la *Politique Nationale de l'Eau* vuole individuare un quadro unitario e omogeneo di leggi e organizzazioni e definisce nuovi indirizzi per una gestione integrata delle acque alla scala del bacino idrografico (Brun, Lasserre, 2006b; Choquette, Côté, 2006).

Il *Plan Directeur de l'Eau*, approvato dal Ministero dell'Ambiente e dagli altri Ministeri interessati, definisce un quadro unitario sui problemi ambientali e sulle questioni principali legate alle risorse idriche e individua dei possibili indirizzi di intervento. Strumenti operativi e applicativi sono i *contrats de bassin* che devono essere applicati nei 33 bacini idrografici prioritari per problemi legati soprattutto alle inondazioni e all'inquinamento agricolo e industriale (Brun, Lasserre, 2006b).

La principale differenza con i contratti di fiume francesi risiede nel fatto che in Quebec «*chaque usager est susceptible de signer un contrat avec un organisme de bassin pour un projet donné*» e ciò fa sì che all'interno di uno stesso bacino si trovino numerosi contratti attivi che riguardano per lo più il corso del fiume e le sue sponde e che rischiano di far perdere la visione unitaria a scala di bacino (Brun, Lasserre, 2006b, 7).

A partire dal 2003, sono state avviate le riflessioni per la realizzazione di un contratto di fiume nella valle del *Sourou*: un bacino di circa 16.000 km² nello stato dell'Africa Occidentale del Burkina Faso. Il *contrat de rivière de la vallée du Sourou* si inserisce nell'ambito della Politica di Cooperazione del Ministero della Regione Vallonia, che ha visto l'esportazione e l'adat-

tamento alla realtà africana del modello di contratto di fiume sperimentato per il bacino del fiume *Semois*³.

Il soggetto che gestisce in Africa l'attività di animazione del contratto è la COPROD (*Convention pour la Promotion d'un Développement durable*), un'organizzazione non governativa del luogo; il *Département Environnement* dell'università di Liège si occupa invece delle relazioni e del coordinamento con la regione Vallonia (Rosillon, 2007).

In questo caso interessante è l'articolazione degli obiettivi principali dell'iniziativa che vanno dalla volontà di ridurre la povertà a quella di diminuire lo stato di degrado dell'ambiente del bacino del *Sourou* dovuto per lo più alle intense trasformazioni idrauliche realizzate al fine di aumentare la produttività agricola della regione.

Note

¹ Facendo riferimento ai dati forniti dal *Ministère de la Région wallonne*, sino al 2001, su un campione di 17 contratti 6 erano stati promossi da Comuni, 6 da associazioni o reti di associazioni ambientaliste, culturali e sportive, 2 da Province, 2 da entità miste e 1 da una società intercomunale per la depurazione delle acque (Tricot et al., 2001).

² Dal 1999 ad oggi 6, di cui 4 già conclusi, sono i contratti transfrontalieri Francia-Spagna firmati.

³ Si tratta di un gemellaggio tra i due bacini idrografici previsto dal Progetto *TwinBasin* promosso dal *Réseau International des Organismes de Bassines (RIOB)* e dall'*Office International de l'Eau (OIE)* e che tiene conto degli indirizzi di cooperazione globale definiti nell'ambito del IV Forum Mondiale sull'Acqua.

Bibliografia-

- Allain S. (2004), "Contrats de rivière et agriculture: quel pouvoir incitatif et quelle efficacité environnementale", *Revue européenne de droit de l'environnement*, n. 4, pp. 401-413.
- Aubin D., Varone F. (2001), "La gestion de l'eau en Belgique. Analyse historique des régimes institutionnels (1804-2001)", *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 26-27 n. 1731-1732, pp. 5-75. Disponibile on-line: <http://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2001-26-page-5.htm>
- Bastiani M., Giacomozzi S. (2011), "Contratti di fiume in Belgio: il caso della Vallonia" in Bastiani M., "Dalla valorizzazione degli ambiti fluviali ai contratti di fiume" in Bastiani M. (a cura di), *Contratti di fiume. Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici*, Dario Flaccovio Editore, Palermo, pp. 197-218.
- Billet P. (2008), "Les approches volontaires et les principes du droit de l'environnement" in Hervé-Fournereau H. (dir.), *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, pp. 97-109.
- Brun A. (2010), "Les contrats de rivière en France: un outil de gestion concertée de la ressource en local" in Schneier-Madanes G. (dir.), *L'eau mondialisée. La gouvernance en question*, Éditions La Découverte, Paris, pp. 305-321.
- Brun A., Lasserre F. (2006a), *Politiques de l'eau. Grands principes et réalités locales*, Presses de l'Université du Québec, Québec.
- Brun A., Lasserre F. (2006b), "Les politiques territoriales de

l'eau au Québec (Canada). Des plans directeurs de l'eau à la mise en œuvre des contrats de bassin", *Développement durable et territoires* (En ligne), *Dossier 6 :Les territoires de l'eau*. Disponible on-line: <http://developpementdurable.revues.org/2762>

Brun A., Marette S. (2003), "Le bilan d'un contrat de rivière: le cas de la Reysouze", *Économie rurale*, n. 275, pp. 30-50.

Campos, E., Sánchez, L., Soriano, L. (2011), "Análisis socio ambiental de la cuenca del Matarraña y aspectos técnicos para la elaboración de un contrato de río", *VII Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua "Ríos Ibéricos +10. Mirando al futuro tras 10 años de DMA"*, 16/19 de febrero de 2011, Talavera de la Reina. Disponible on-line: <http://www.fnca.eu/wp-content/uploads/2011/08/04-Sanchez.pdf>

CEC (1996), *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Environmental Agreements*, COM (96) 561, 27 November 1996, Brussels.

Choquette C., Côté B. (2006), "Réflexion sur la nature normative des contrats de bassin au Québec", *Les Cahiers de droit*, vol. 47, n. 4, pp. 755-780. Disponible on-line: <http://www.erudit.org/revue/cd/2006/v47/n4/043910ar.html>

Delmas M. A., Terlaak A. (2001), "Voluntary Agreements for the Environment: Institutional Constraints and Potential for Innovation" in Orts E. W., Deketelaere K., *Environmental Contracts. Comparative Approaches to Regulatory Innovation in the United States and Europe*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston, pp. 349-367.

Duport L. (1991), "De l'aménagement intégré à la gestion globale des rivières: Les contrats de rivière ont 10 ans", *La Houille Blanche*, n. 7-8, p. 549-543.

Flynn B. (2002), "Voluntary Environmental Policy Instruments: Two Irish Success stories?", *European Environment*, n. 12, pp. 49-60.

ICWE (1992), *The Dublin Statement and Report of the Conference. International Conference on Water and the Environment: Development Issues for the 21st century*. 26-31 January, Dublin.

Lascoumes P., Le Bourhis J.-P. (1998), "Les politiques de l'eau : enjeux et problématiques", *Regards sur l'actualité*, vol. 241, pp. 33-41.

MECV (Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie) (1981), Circulaire ministérielle du 5 février 1981 sur les Contrats de rivière.

Monge C., Presa C. (2011), "Condiciones necesarias para la puesta en marcha de un contrato de río en el Matarraña", *VII Congreso*

Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua "Ríos Ibéricos +10. Mirando al futuro tras 10 años de DMA", 16/19 de febrero de 2011, Talavera de la Reina. Disponible on-line: <http://www.fnca.eu/wp-content/uploads/2011/08/20bis-Monge.pdf>

Mormont M. (1996), "Toward concerted River Management in Belgium", *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 39, Issue,1, pp. 131-142.

Orts E.W., Deketelaere K. (2001), "Introduction: Environmental Contracts and Regulatory Innovation" in Orts E. W., Deketelaere K., *Environmental Contracts. Comparative Approaches to Regulatory Innovation in the United States and Europe*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston, pp. 1-35.

Rosillon F. (2007), "Contribution à la gestion intégrée des eaux et des sols à travers l'application du contrat de rivière Sourou au Burkina Faso", *Actes des JSIRAUF*, Hanoi, 6-9 novembre 2007, pp. 1-7.

Rosillon F., Vander Borght P. (2001), "Mobilisation au fil de l'eau: dix années d'expérience de contrat de rivière en Wallonie", *Annales de Mines*, Octobre 2001, pp. 39-54. Disponible on-line: <http://www.anales.com/re/2001/re10-2001/rosillon039-54.pdf>

Sageron K., Li Dawson N. (2001), "Environmental Voluntary Agreements: Participation and Free Riding" in Orts E. W., Deketelaere K., *Environmental Contracts. Comparative Approaches to Regulatory Innovation in the United States and Europe*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston, pp. 369-388.

Salles D., Zelem M.C. (1998), «La négociation des contrats de rivière», *POUR*, n. 157, pp. 29-38.

Service Public de Wallonie - Direction des Eaux de Surface (2011), *Les contrats de rivière en région wallonne. Situation actuelle et implication des contrats de rivière dans l'application de la Directive Cadre sur l'Eau*, Service Public de Wallonie, Wallonie.

Tricot B., Lejeune-Delforge A., Nuttens B., Rossillon F., Vanderborght P. (2001), *Guide méthodologique relatif au contrat de rivière*, Imprimerie de la Région Wallonne. Disponible on-line: www.crhs.eu/download.php?file=10;page=8;lang=fr

Van Calster G., Deketelaere K. (2001), "The Use of Voluntary Agreements in the European Community's Environmental Policy" in Orts E. W., Deketelaere K., *Environmental Contracts. Comparative Approaches to Regulatory Innovation in the United States and Europe*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston, pp. 199-246.

Gated communities nel meridione europeo? Alcune evidenze tra Lisbona e Palermo



Simone Tulumello

0.-L'articolo-e-la-ricerca-di-dottorato

Questo articolo presenta un estratto dalla tesi di dottorato dal titolo "*Fearscapes: visioni dalla città contemporanea tra spazi di confine e retorica della sicurezza*". La tesi è strutturata in tre sezioni. La prima rappresenta il *corpus* teorico del lavoro e si articola intorno a cinque aspetti principali: le trasformazioni spaziali tipiche della città contemporanea; l'uso strumentale dei discorsi di paura nella giustificazione delle politiche; l'alterità nello spazio urbano; politiche e pratiche di sicurezza europee, nazionali e locali; pianificazione istituzionale vs spazi e discorsi di paura. Si veda un articolo pubblicato su un numero precedente di questa rivista (Tulumello, 2011a) per una sintesi di questa sezione ed il *background* teorico utile ad una estensione delle tematiche trattate nell'articolo.

La seconda parte della ricerca supporta il lavoro teorico con evidenze provenienti dalla letteratura e da alcuni casi studio: sono presentate quattro categorie spaziali utili a descrivere spazi e paesaggi di paura: Recinto – dell'auto ed etero-esclusione –, Barriera – dei sistemi infrastrutturali come strumenti di segregazione –, Spazio Post-Pubblico – della privatizzazione e fortificazione dello spazio pubblico –, Controllo – dell'uso pervasivo dei sistemi di sorveglianza. La relazione tra forme spaziali, discorsi di paura e politiche urbane è studiata attraverso l'analisi dei casi di Palermo e Lisbona. Infine, la terza parte presenta alcuni scenari futuri possibili.

Questo articolo svilupperà il ragionamento su un aspetto della forma spaziale del Recinto, la tematica dell'auto-esclusione, attraverso l'analisi delle declinazioni nelle città oggetto di studio della forma spaziale delle *gated communities*.

1.-Gated communities: comunità, sicurezza ed auto-esclusione

Nella sua analisi sulle "discipline", Michel Foucault (1975) affronta le strategie di collocazione spaziale emergenti in età moderna: una è la *clausura*, «la specificazione di un luogo eterogeneo rispetto agli altri e chiuso su se stesso» (*ibidem*, 154). Ovvero la collocazione di individui ed istanze – sociali, etniche, religiose, sessuali, per citarne alcune – all'interno di spazi destinati ad accoglierli. E, contemporaneamente, la loro esclusione dallo spazio collettivo come fattore determinante per il successo di tali pratiche. Alessandro Petti descrive qualcosa di molto simile con la forma *enclave*: «la sospensione delle regole [...] produce vuoti giuridici ed economici, che fanno del sistema *enclave* un buco nero, una zona d'ombra» (2007, 22).

Se la forma "campo" è la più adeguata ad indagare le entità spaziali nelle quali la *clausura* e la sospensione delle regole sono le due facce dell'esclusione etero-imposta¹, la *gated communities* (GC) fornisce una perfetta esemplificazione del caso nel quale l'esclusione è una scelta auto-imposta. Le GC costituiscono una forma di insediamento residenziale nata negli Stati Uniti intorno agli anni '70 e oggi diffusa in tutto il mondo. Tre le sue caratterizzazioni più evidenti (Raposo, 2008, 112): presenza di attrezzature e spazi comuni privati o privatizzati di uso collettivo; impermeabilità del perimetro e controllo dell'accesso in metodologie diverse e grado variabile; proprietà privata collettiva degli spazi comuni. Un'altra caratteristica è insita nel sistema di governo delle GC: gli acquirenti, alla firma del contratto di acquisto, accettano «di vivere sotto un regime privato di restrizioni, di vere e proprie leggi scritte dall'impresa e conosciute come *Covenant, Condition and Restriction* (Petti, 2007, 60). Il punto è che queste norme sono praticamente immutabili dai residenti. Così, anche quando non è più proprietario delle unità immobiliari, il promotore continua a regolare la vita dei residenti (Amendola, 1997, 232). Nelle GC è comu-

Dagli anni '90 le discipline sociologiche e geografiche hanno posto particolare attenzione ai processi di securizzazione, fortificazione e privatizzazione dello spazio urbano. La ricerca di dottorato dalla quale questo articolo è estratto ha l'ambizione di estendere il ragionamento ai territori del meridione europeo – generalmente trascurati dalla letteratura di riferimento – e di contribuire ad una teorizzazione capace di affrontare tali questioni.

La letteratura esistente ha uno dei suoi fulcri nello studio delle *gated communities*, condomini fortificati sull'esempio di quelli statunitensi emersi negli anni '70: in questo pezzo si analizza la questione delle *gated communities* e le sue declinazioni nelle città di Lisbona e Palermo.

nemente praticata la selezione dei residenti sulla base di criteri quali età, razza, religione (*ibidem*, 233).

Acquistando una residenza in una GC, si accettano una serie di restrizioni: si accetta di dover essere controllati per uscire dalla propria casa ed accedere allo spazio pubblico, moltiplicando anche il tempo necessario a tale accesso; si accetta che i propri ospiti debbano essere sottoposti a controlli e perquisizioni e possano visitarci solo in determinate fasce orarie; si accetta di non poter scegliere liberamente come decorare l'esterno della propria residenza o come tenere il proprio giardino. Insomma, attraverso l'inclusione in una comunità, si finisce per essere sottoposti a restrizioni che, se fossero imposte, si definirebbero segreganti. Comunemente presente nelle GC è la sospensione delle regole valide altrove, sia nei termini del non rispetto di normative vigenti al di fuori della comunità, sia della sospensione di diritti personali dei residenti, come quello di libera espressione (Petti 2007, 66).

Ma per quali ragioni individui appartenenti a classi economiche dotate di potere d'acquisto decidono liberamente di accettare questa serie di restrizioni alla propria libertà? Esiste una fortissima costruzione sociale delle *gated communities*, evidente in tutti i passaggi della promozione immobiliare, basata su due categorie principali (Raposo, 2002): l'offerta di uno spazio "naturale" e la coppia "privacy" e "sicurezza". Queste categorie sono largamente presenti anche nelle parole dei residenti delle GC, insieme all'idea della costruzione di una "comunità" fatta di "simili" (Low, 2003). Si tratta di uno spazio in cui alcune caratteristiche urbane – la convivenza in comunità e la dotazione di servizi – pretendono di essere depurate da tutti gli aspetti della città comunemente considerati negativi – il caos, l'inquinamento, il pericolo di essere vittime di crimine – ma anche da alcuni aspetti "intermedi" come la presenza di popolazioni "altre" rispetto alla propria comunità.

Le GC appartengono in pieno ai *safe spaces* teorizzati da Dora Epstein: «specific places where certain social groups can "escape" the pressures of the industrialized terrain, find communion with other members of difference, or create an ideology of community resistance and individual emancipation, [...] practicing both insulation from the perceived dangers of outside forces and inclusion among its "members"» (1998, 211).

2.- *Gated communities* e- condomini- recintati- a Lisbona-e-Palermo

Se esistono innumerevoli lavori e ricerche che hanno indagato – quasi esclusivamente dal punto di vista della sociologia e della geografia – fenomeni di fortificazione urbana e privatizzazione dello spazio pubblico negli Stati Uniti d'America, in Europa centrale e settentrionale e nei paesi emergenti o in via di sviluppo², lo stesso non si può dire per quanto riguarda i paesi del meridione d'Europa, comunemente considerato come caratterizzato da tessuti urbani particolarmente resilienti e marginalmente toccati dalle tenden-

ze urbane globali³. Per questa ragione, si è scelto di analizzare due città di quest'area, Lisbona e Palermo. La prima è una capitale, un'area metropolitana di 3 milioni di abitanti in bilico tra un passato introverso e tendenze globalizzanti quali polarizzazione sociale, suburbanizzazione, *gentrification* (Soares, 2003; Ferreira, 1997; Seixas, 2008). La seconda è una città di medie dimensioni, storicamente caratterizzata da specificità quali lento sviluppo economico, classi politiche inette e contaminate da poteri mafiosi (Cannarozzo, 2000), che l'hanno condannata ad una marginalità rispetto ai processi globali.

E' a partire dagli anni '80 che, nell'area metropolitana di Lisbona, iniziano ad essere costruiti complessi residenziali definiti *condominios fechados* (condomini chiusi, CF) – la versione portoghese delle GC – nonostante una normativa urbanistica che rendeva irrealizzabili tali operazioni immobiliari. Infatti, il Decreto-Lei 400 del 1984, nell'ottica della produzione di suolo urbano come attività eminentemente pubblica, obbligava alla cessione alla municipalità di tutte le aree per infrastrutture viarie, spazi pubblici, attrezzature e verde. All'inizio degli anni '90, attestata l'esistenza di CF realizzati attraverso la privatizzazione di suolo pubblico, vengono realizzate alcune modifiche legislative che trasformano una dottrina che ne pretendeva bloccare la nascita in una che la promuove: il Decreto-Lei 267 del 1994 amplia il regime della "proprietà orizzontale" – che regola il regime di proprietà nei condomini nel senso di una forzata comproprietà degli spazi collettivi – alle unità residenziali singole in lottizzazioni con attrezzature comuni ed il Decreto-Lei 448 del 1991 permette di conteggiare anche le parcelle di spazio utilizzate per infrastrutture private tra quelle da "cedere" all'amministrazione comunale. Di fatto, sia la realizzazione che l'autogoverno dei CF divengono possibili, così come la privatizzazione di spazio pubblico nei termini dell'esistenza di spazi di proprietà formalmente pubblica sebbene reclusi. Tale risposta giuridica viene giustificata con la necessità di regolarizzare situazioni già esistenti: di fatto la scelta politica è quella di agevolare la proliferazione di tali forme urbane (Raposo, 2002).

I CF sono dotati di dispositivi di sicurezza passivi – recinzioni, fortificazioni, videocamere a circuito chiuso – e/o attivi – vigilanza 24h, pattugliamento degli spazi comuni, videosorveglianza con centrali di controllo. Gli studi sui CF nell'area metropolitana di Lisbona hanno dimostrato che esiste una produzione sociale di queste entità residenziali, per la quale le categorie fondamentali sono lo spazio naturale ed incontaminato ed il binomio sicurezza/privacy: la promessa di un "mondo a parte" (Raposo, 2002, 327). Conoscere il numero esatto dei CF nel territorio comunale di Lisbona è molto difficile, da un lato perché alcuni sono stati fondati in maniera informale, dall'altro a causa dell'esistenza di CF in edifici in linea o a torre non sempre circondati da una recinzione eviden-

te, cosa che rende inutile l'utilizzo della mappatura satellitare e pretenderebbe una verifica *in loco* caso per caso. Si è deciso di classificare come CF quelle operazioni immobiliari per le quali si è verificato l'uso esplicito del riferimento alla condizione di *condomínio fechado*.

Chi ha studiato i CF in passato, era riuscito a contabilizzare 23 CF nel comune di Lisbona e 111 nell'area metropolitana nel 2002 (Raposo 2002). Nel 2008 erano 198 nell'area metropolitana (Raposo 2008). Nel 2011 ho potuto di identificare 49 CF nel territorio comunale di Lisbona. Ho anche identificato altri 16 condomini che, seppur non esplicitamente *fechados*, sono sia dotati di sistemi di sicurezza attiva sia commercializzati con esplicito riferimento a tali sistemi. Sono stati mappati esclusivamente condomini composti da una o più unità edilizie in linea o a torre: non sono presenti lottizzazioni recintate – largamente presenti nei comuni limitrofi – a causa dall'alta densità di occupazione del territorio comunale. I condomini identificati appartengono a due categorie: una è composta da piccoli condomini di lusso in centro storico realizzati attraverso ristrutturazione o restauro edilizi; la seconda, la più numerosa, è fatta di grandi condomini realizzati tra gli anni '80 ed oggi e dispersi in tutto il comune con alcune concentrazioni nell'area settentrionale. Tra queste, una si trova al margine settentrionale del comune, a ovest dell'aeroporto: si tratta dell'Alta de Lisboa dove, con una convenzione pubblico-privato, si sta realizzando un grosso quartiere residenziale quasi interamente composto di CF o di edifici comunque fortificati.

Ben diverso è il caso di Palermo, dove non esistono condomini esplicitamente definiti *gated communities*. Sono largamente presenti due categorie di entità residenziali corrispondenti alla seconda caratteristica delle GC, la presenza di fortificazioni intorno l'intero perimetro: lottizzazioni e condomini recintati. A causa della loro forte caratterizzazione spaziale, si sono potute mappare le entità esistenti con l'ausilio di sopralluoghi e della mappatura satellitare.

Sono state mappate 177 lottizzazioni recintate, tutte nelle aree periferiche del territorio comunale: si spazia da piccole lottizzazioni composte di poche unità residenziali fino a tre entità estese oltre i 50 ettari di superficie ed ospitanti intorno alle 200 unità edilizie ognuna, oltre a strade, parcheggi, attrezzature. E' abbastanza comune che tali lottizzazioni provengano dalla privatizzazione di strade preesistenti. Non è particolarmente diffuso l'uso di sistemi di sicurezza attiva; sono, invece, comuni i posti di guardiania e i sistemi di videosorveglianza in corrispondenza degli accessi.

Sono stati mappati 1058 condomini composti da una o più unità residenziali in linea o a torre, recintati ed includenti spazi aperti e/o parcheggi e nei quali l'accesso alle unità edilizie è mediato da spazi comuni e/o gabbionti di guardiania. Esiste una tendenza di queste forme urbane a concentrarsi in *clusters*, ovvero a raggrupparsi fino a diventare la tipologia prevalente in

alcuni quartieri. Particolarmente rilevante è il caso del quartiere Cruillas, nella periferia occidentale della città, interamente composto di unità edilizie incluse in strade e aree recintate. Anche questa forma spaziale accomuna le più svariate entità, dal piccolo condominio di 3-4 elevazioni, fino ad un mega-condominio composto da dodici unità edilizie a torre che conta quasi 5000 residenti. Molte delle entità di maggiore dimensione sono il risultato della privatizzazione di strade. Per quanto riguarda i sistemi di sicurezza, è comune la presenza di gabbionti di guardiania e la videosorveglianza degli accessi.

La sovrapposizione delle mappe con quelle dell'espansione urbana ha dimostrato come le lottizzazioni recintate si situino in aree di urbanizzazione posteriore al 1970, con un'esplosione negli ultimi 20 anni. I condomini recintati, nelle aree urbanizzate tra 1970 e 1990, sono la forma di urbanizzazione prevalente. Dopo il 1990, questa forma spaziale diventa il principale strumento di ristrutturazione urbana.

3.-Cenni-conclusivi

Entrambe le città oggetto di studio sono caratterizzate dalla presenza di entità residenziali con caratteristiche tipiche dell'auto-esclusione. Nel caso di Lisbona, è presente da oltre 30 anni una forte produzione sociale di sistemi residenziali presentati come "sicuri" e che offrono un'inclusione in una comunità selezionata. La presenza dei CF è legata a doppia mandata alla possibilità per la classe media di ottenere alcune caratteristiche – sicurezza, convivialità civilizzata – che non potrebbero permettersi al di fuori di queste forme spaziali (Raposo, 2002, 349): se è un fatto che nel meridione europeo esistono livelli di segregazione spaziale minori che nel centro e nord Europa, i CF sono una risposta ad un territorio percepito come "insufficientemente segregato" (Raposo, 2008, 126). Il *deficit* generale di ordinamento pubblico del territorio e l'attitudine favorevole delle autorità pubbliche – testimoniata dalla nuova legislazione degli anni '90 –, insieme con i processi di suburbanizzazione e polarizzazione sociale in corso lasciano immaginare un futuro promettente per queste forme spaziali (Soares, 2003).

A Palermo, seppur in mancanza di una specifica costruzione sociale, la recinzione e la fortificazione sono diventate una forma prevalente dell'abitare: è ragionevole valutare tra 100 e 150 mila i residenti nei condomini mappati, tra un sesto ed un quinto della popolazione comunale. Molto maggiore sarebbe l'incidenza sui residenti in aree urbanizzate dopo il 1970. In altre parole, seppure non esplicitamente nominato, il fattore sicurezza condiziona in maniera preponderante il modo in cui la residenza è stata costruita negli ultimi 40 anni. Allo stesso tempo, la residenza è diventata una forma spaziale che ha potentemente frattalizzato il territorio comunale in "pezzi" mono-funzionali e reclusi dietro inferriate e sbarre, in molti casi anche attraverso la privatizzazione di spazi pubblici.

I casi analizzati evidenziano come anche nel meridione d'Europa sono presenti forti tendenze alla securizzazione, fortificazione e privatizzazione dello spazio urbano, seppure caratterizzate da specificità che rendono necessario uno studio specifico ed un ampliamento della teorizzazione classica su questi fenomeni. Più in generale, l'analisi delle *gated communities* a Lisbona e Palermo, è parte di un ragionamento – quello in conduzione nella tesi di dottorato – che vuole evidenziare la crescita della rilevanza dei sentimenti di paura nella costruzione delle forme urbane contemporanee, anche dove generalmente questi fenomeni non sono considerati come comuni. Se aggiungiamo che i dati disponibili⁴ dimostrano che le tendenze statistiche nel medio e lungo termine parlano di una progressiva diminuzione del numero di reati nello spazio urbano mentre i sentimenti di paura sono in generale crescita a partire dagli anni '90, abbiamo portato un contributo ad un ragionamento sulla potenza dei sentimenti di paura nel costruire la città e nel giustificare politiche e pratiche di pianificazione.

Per dirla con Leonie Sandercock (2002), mi sembra necessario per la pianificazione iniziare a considerare comunemente nella propria attività l'esistenza di un'economia-politica della paura esplicitamente orientata alla creazione di forme urbane sempre più segregate e segreganti. Lo svelamento dei processi strutturalmente disinformativi (Forester, 1989) che questa economia-politica supportano deve diventare, credo, uno degli strumenti di uso comune nel *tool-kit* del *planner* del futuro.

Note

¹ Per approfondire la questione da un punto di vista generale, cfr. Petti, 2007; per alcuni casi relativi alla presenza di popolazioni Rom nel sud Italia, cfr. Tulumello, 2011b.

² Non essendo possibile in questa sede fornire una panoramica della letteratura esistente, ci si limita ad indicare alcuni testi fondamentali: Sorkin, 1992, sugli Stati Uniti; Caldeira, 2000, sul Brasile; Graham, Marvin, 2001, per innumerevoli casi in paesi dell'est asiatico; Coaffee, 2004, su Londra.

³ Per un ragionamento complessivo sulla *governance* urbana nel meridione d'Europa, cfr. Seixas, Albet, 2010, ed il numero dedicato della rivista *Análise Social* (vol. 45, n. 197).

⁴ Quelli del Ministero dell'Interno italiano e del Ministero dell'Amministrazione Interna portoghese, in corso di analisi nella tesi di dottorato.

Bibliografia

Amendola, G. (1997), *La città postmoderna. Magie e paure della metropoli contemporanea*, Laterza, Roma/Bari.
Caldeira, T. (2000), *City of Walls. Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*, University of California Press, Berkeley/Los Angeles.

Cannarozzo, T. (2000), "Palermo. Le trasformazioni di mezzo secolo", in *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 67, pp. 101-139.

Coaffee, J. (2004), "Recasting the "Ring of Steel". Designing out Terrorism in the City of London?", in Graham, S., *Cities, War, and Terrorism. Towards and Urban Geopolitics*, Blackwell, Malden, pp. 297-311.

Epstein, D. (1998), "Afraid/Not. Psychoanalytic Directions for an Insurgent Planning History" in Sandercock, L. (a cura di), *Making the Invisible Visible. A Multicultural Planning History*, University of California Press, Berkeley/Los Angeles, pp. 209-226.

Ferreira, V. M. (1997), *Lisboa, a metrópole e o rio*, Bizâncio, Lisboa.
Forester, J. (1989), *Planning in the Face of Power*, University of California Press, Berkeley/Los Angeles (trad. it. *Pianificazione e potere*, Dedalo, Bari, 1998).

Foucault, M. (1975), *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Gallimard, Paris (ed. it. *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Einaudi, Torino, 1976).

Graham, S., Marvin, S. (2001), *Splintering Urbanism. Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*, Routledge, London/New York.

Low, S. (2003), *Behind the Gates. Life, Security, and the Pursuit of Happiness in Fortress America*, Routledge, New York.

Petti, A. (2007), *Arcipelaghi e enclave. Architettura dell'ordinamento spaziale contemporaneo*, Bruno Mondadori, Milano.

Raposo, R. (2002), *Novas paisagens: a produção social de condomínios fechados na área metropolitana de Lisboa*, tesi di dottorato in Sociologia Economica e delle Organizzazioni difesa presso la Universidade Técnica de Lisboa.

Raposo, R. (2008), "Condomínios fechados em Lisboa: paradigma e paisagem", in *Análise Social*, vol. 43, n. 186, pp. 109-131, disponibile su analisesocial.ics.ul.pt.

Sandercock, L. (2002), "Differenza, paura, habitus: un'economia politica delle paure urbane", in *Urbanistica*, n. 119, pp. 8-19.

Seixas, J. (2008), "Dinámicas de gobernanza urbana y estructuras del capital socio-cultural en Lisboa", in *Boletín de la A.G.E.*, n. 46, pp. 121-142.

Seixas, J., Albet, A. (2010), "Urban Governance in the South of Europe. Cultural Identities and Global Dilemmas", in *Análise Social*, vol. 45, n. 197, pp. 771-787, disponibile su analisesocial.ics.ul.pt.

Soares, N. P. (2003), "Habitação: desconcentração compacta e difusa", in Tenedório, J.A. (a cura di), *Atlas da área metropolitana de Lisboa*, AML, Lisboa, pp. 317-321, disponibile su www.aml.pt.

Sorkin, M. (a cura di) (1992), *Variations on a Theme Park. The New American City and the End of the Public Space*, Hill and Wang, New York.

Tulumello, S. (2011a), "Un contesto teorico per una ricerca sulla paura nella città contemporanea", in *Infolio*, n. 25, pp. 37-40.

Tulumello, Simone (2011b), "Term to Exclude: Rom Populations as Immigrants/Nomads in (Southern) Italy", paper presentato alla IX Biennial of Towns and Town Planners of Europe, Genova, 14-17 settembre, in corso di pubblicazione.

Culture e tecniche della partecipazione nei processi di pianificazione urbanistica e territoriale

Fabio Cernigliaro



Tesi

Definizione-e-obiettivi-della-ricerca

Tenendo conto che la matrice storico-culturale della “pianificazione partecipata” affonda le sue radici nei primi del ‘900, possiamo, attraverso le teorie e il racconto delle esperienze di importanti autori, ricostruire i modelli e le teorie strutturate nel tempo e rileggere i momenti di svolta, le occasioni mancate o soffocate e quelle promosse. In tale ottica si inserisce il contributo di Geddes (1915), uno dei padri della pianificazione urbanistica, che afferma come sia necessario che l’evoluzione delle città e quella dei cittadini siano processi da compiersi in parallelo. Pertanto, solo attraverso un coinvolgimento operoso del singolo cittadino si può sperare di migliorare l’organismo urbano che racconta la vita della comunità stessa.

La ricerca è stata articolata in tre ambiti: vicende storiche della pianificazione partecipativa; tecniche di partecipazione; avvenimenti significativi nel panorama italiano e siciliano. I capitoli inerenti le vicende storiche della pianificazione partecipativa hanno permesso di collocare questa nello spazio e nel tempo. Contestualizzare storicamente le cause politiche, economiche e sociali, che hanno determinato l’evoluzione dei processi partecipativi in ambito urbanistico, è stato fondamentale per una corretta analisi e una migliore comprensione. Un racconto storico dei modelli della pianificazione partecipativa ha permesso di confrontare e di leggere criticamente i principali modelli culturali che si sono imposti e di capire quali logiche hanno determinato l’assunzione di un modello di sviluppo a scapito di un altro. Come si è passati da un modello Geddesiano in cui l’urbanistica è la “Scienza Civica”¹ ad un modello promosso dal soggetto UE basato su logiche economiche di marketing territoriale? Il capitolo delle tecniche di partecipazione presenta le principali tecniche nei processi di piano, mettendo in risalto il ruolo e le politiche espresse dal soggetto UE e rilegge in chiave critica la matrice culturale sottesa alle logiche del governo del territorio. La ricerca si è conclusa con un capitolo dedicato agli avvenimenti significativi nel panorama siciliano con un approfondimento di alcune vicende storiche di pianificazione partecipativa legate alla città di Palermo. Attraverso l’analisi e lo studio degli ultimi 50 anni della storia di Palermo, si sono verificati quali piani e programmi presentano al loro interno pratiche o tecniche di partecipazione. In definitiva ci si è chiesti: Dove e quando è possibile leggere processi di partecipazione? In che modo? Con quali tecniche? Con quali finanziamenti?

La città è spesso paragonata ad un organismo vivente che, come tale, si è accresciuto nelle sue dimensioni e nella specializzazione delle sue parti, causando difficoltà di intervento efficace a coloro che hanno il compito di regolare i processi: gli amministratori, i tecnici, gli urbanisti e gli operatori economici. Attraverso la lettura storica dei paradigmi della pianificazione “partecipativa” e delle evoluzioni politiche, economiche e sociali che si sono avvicinate in ambito internazionale, in particolar modo in Italia e nel caso specifico in Sicilia, si è cercato di comprendere come il divario tra lo sviluppo reale e lo sviluppo atteso si sia sempre più accentuato e come alcune scelte abbiano influito a marcare ulteriormente tali differenze.

Definizione-del-termini-“partecipazione”-attraverso-gli-attori

Un termine come “partecipazione” muta di significato a seconda degli “attori” che lo usano e talora assume due valenze assolutamente opposte. Ciò accade perché nel linguaggio comune tale termine viene utilizzato per manipolare in maniera fraudolenta gli interessi e le relazioni di una collettività, oppure più semplicemente è utilizzato per esprimere un coinvolgimento attivo nelle scelte decisionali. Pertanto, è utile definire meglio il termine partecipazione differenziandolo da altri come negoziazione, concertazione o consultazione.

Sul Dizionario Italiano Devoto-Oli (2008) la “partecipazione” è definita come «presenza o intervento in un fatto di ordine o interesse collettivo, aderire, godere di qualcosa insieme con altri»; mentre il termine “negoziazione” come «l’azione diplomatica mirante a un accordo, contrattare, do ut des». Sempre all’interno del Devoto-Oli il termine “concertazione” è definito come «una prassi di reciproca consultazione e di azione congiunta tra due forze, ad esempio tra le forze sociali ed il governo per giungere ad un accordo, attuazione di un progetto più o

meno segreto». Ad una prima lettura, i termini si potrebbero definire sinonimi e proprio a causa di tale falsa sinonimia semantica è possibile che si verifichi una certa confusione, se non addirittura una mistificazione durante i dibattiti. Dalle definizioni emerge come i termini “concertazione” e “negoziazione” implicano il raggiungimento di un accordo mediante uno scambio tra due o più parti. La volontà degli attori di perseguire l’interesse economico è ciò che sta alla base di ogni concertazione e negoziazione, ossia si pone l’utile effettivo come norma fondamentale del proprio agire, mentre per partecipazione si intende un coinvolgimento dei diversi attori portatori di istanze sociali nei processi decisionali con un equo grado di potere decisionale. Pertanto, nella partecipazione non è necessario che vi sia lo scambio di un “bene economico” o la ricerca di un “accordo”, ma vi è l’intento di rendere consapevoli e attivi gli attori, garantendo loro l’accesso alle scelte che verranno intraprese. Autori come De Carlo avevano già ravvisato la problematica di garantire a tutti i soggetti coinvolti ugual diritto di decidere; non basta garantire la rappresentanza di tutti i soggetti sociali per fregiarsi del titolo di “partecipazione”, occorre invece che tutti i soggetti coinvolti siano realmente responsabili di un progetto condiviso affinché siano essi stessi a decidere. Se questo concetto non viene attuato, si è costretti ad affermare che il processo avviato non è per nulla partecipativo, ma caratterizzato solo da fasi di negoziazione e/o concertazione e risulta mistificatorio e foriero solo di senso di sfiducia. La riprova di ciò si evince dal tentativo fatto in seguito da parte di diversi soggetti istituzionali. Infatti, «laddove i governi hanno imparato a controllare e contenere la partecipazione, si sono ottenuti importanti vantaggi politici ostentando l’intenzione di favorire la partecipazione stessa. [...] i politici danno alla propria base elettorale l’impressione di essere realmente sensibili a tutti i loro problemi [...]. Su un altro piano, le modalità partecipatorie negoziate in maniera pacifica possono contribuire a raffreddare molte situazioni nelle quali le politiche di sviluppo creano tensioni e resistenze da parte di chi le subisce» (Rahnema, 1998, 119-120). La strutturazione di processi partecipativi attraverso l’utilizzo di tecniche è stata una soluzione appropriata per garantire sicurezza e controllo all’interno dei processi decisionali. D’altra parte, la validità dei processi partecipativi all’interno dei processi di piano però non dipende tanto dal modello e dalle tecniche utilizzate, ma dal grado di libertà che ogni singolo partecipante possiede. La libertà di potere con un solo voto, un solo suggerimento o intervento, può determinare cambiamenti futuri. Questa è partecipazione: libertà di potere incidere nei processi decisionali e di aver riconosciuto diritto di equità. Per chiarire meglio ciò che a volte le definizioni non riescono a restituire, mi è stato utile descrivere il processo attraverso un semplice grafico cartesiano nel quale ho posizionato i rispettivi termini, utilizzando

solamente due parametri:

- 1) apertura del processo - asse delle ordinate;
- 2) potere decisionale - asse delle ascisse;

Il primo parametro, posto sull’asse delle ordinate, definisce il grado di coinvolgimento che va da un minimo, al quale sono soggette le istituzioni e/o i privati, ad un massimo, quando il processo è aperto a tutti. Invece, sull’asse delle ascisse ritroviamo il secondo parametro: il grado di potere decisionale che va da un massimo, da parte dei soggetti coinvolti, ognuno con egual diritto, ad un minimo, concesso solamente ai rappresentanti istituzionali o ai cosiddetti poteri forti e, pertanto, senza un equo diritto di incidere nelle scelte future. Per mezzo di questa semplificazione, probabilmente forzata, è possibile comprendere che un processo di tipo partecipativo deve presentare il massimo coinvolgimento degli attori (e non solo dei cosiddetti stakeholder) e la massima delega nel poter decidere e incidere sulle scelte in atto. Tutte le posizioni intermedie che potrebbero presentarsi possono essere riconducibili al modello della “scala della partecipazione” proposta da Arnstein (Arnstein, 1969, 216-224).

In questo modo è possibile individuare e spiegare che un processo di tipo concertativo prevede il coinvolgimento soltanto di alcuni attori, ma garantisce ai soggetti coinvolti un equo diritto di decidere. Un processo di tipo negoziato prevede il coinvolgimento dei cosiddetti soggetti forti e le scelte vengono prese e stabilite in base al potere che essi esprimono e quindi il potere decisionale risulta sbilanciato verso gli interessi di pochi. Infine, quando è previsto un coinvolgimento di tutti i possibili soggetti, quindi applicando massima apertura al processo, e contrariamente le scelte vengono prese soltanto da un gruppo ristretto o la possibilità di incidere nelle scelte non è equamente concessa, allora si assisterà al caso di un processo mistificatorio, in cui viene simulato un processo democratico di coinvolgimento per poi, invece, demandare ad altri la possibilità di decidere secondo propri interessi. Il grafico inoltre semplifica notevolmente la presentazione delle posizioni dei soggetti coinvolti e l’effettivo livello di potere concesso per influire nei processi decisionali.

Quali-contesti-e-quali-attori

I principali attori della disciplina urbanistica in Italia avviarono un processo di ricostruzione che avrebbe mirato a ricomporre le logiche del Piano, legandole ai processi economici e sociali presenti nei territori: non più un piano poco coerente con le dinamiche territoriali, ma uno aperto verso quegli approcci disciplinari che avrebbero reso possibile una relazione tra gli abitanti di un luogo, i loro desideri e lo sviluppo economico locale. La costruzione di un disegno politico-culturale volto a studiare le relazioni tra ambiente, comunità e progettazione territoriale, impose un ripensamento delle logiche di disegno del piano. Si innescò una sinergia tra diverse discipline esistenti – sociologia, antropologia, urbanistica etc. – che confluirono

all'interno di un unico programma di intervento. Così come definito da Lanzani (1996), possiamo dire che questo disegno culturale prende le mosse da due quesiti. Il primo riguarda i modi attraverso i quali garantire un "buon inserimento" dell'intervento pianificatorio nell'ambiente sociale locale; il secondo investe le finalità, il tipo di sviluppo che si intende perseguire al di là di predefinite istanze igieniste, economiciste o estetizzanti. Viceversa, con l'espressione "progetti comunitari" si allude ad una più generale ipotesi di pianificazione che assegna grande rilevanza ai temi della "comunità politica" entro la quale si definisce un'azione di piano e ai temi della partecipazione delle popolazioni interessate allo sviluppo o a un progetto di trasformazione. Lo stesso Lanzani (1996) afferma che in Italia le prime teorizzazioni ed esperienze di sviluppo sociale e comunitario nascono in ambienti caratterizzati da un nesso significativo con queste tradizioni: all'interno del Movimento di collaborazione Civica, nel Centro educativo degli assistenti sociali, nell'Associazione nazionale per gli interessi del Mezzogiorno e nell'Unione nazionale contro l'analfabetismo, quindi in modo più maturo nel Movimento Comunità, nella sezione sociologica della Svimez e in alcuni movimenti e associazioni "social" come il Centro per la piena occupazione di Partinico. Sono questi i movimenti che, più di altri, hanno influenzato lo sviluppo delle ricerche socio-territoriali. In quel clima culturale le esperienze di Olivetti e del Movimento Comunità collocavano alla base una nuova idea di piano e di rappresentazione del territorio. La crescita culturale del movimento si traduceva in un tentativo di ricerca socio-antropologica sulle caratteristiche delle comunità locali e nella promozione di azioni e pratiche auto-organizzative, all'interno dei progetti di comunità. Il superamento di certe impostazioni di piano muovevano attraverso due proposte: la prima di impronta federalista e socialista, volta a definire l'aggregazione di diverse comunità territorialmente definite entro la regione istituzionale e a promuovere nuove forme organizzative tramite condivisione dei mezzi di produzione e la pianificazione locale; la seconda inerente i nuovi sistemi di rappresentanza. Chiaramente le proposte citate presentavano una matrice utopica, ma rilevano la tensione del processo di piano. Molti degli approcci culturali derivano inoltre dall'intero gruppo di studiosi che potremmo definire la massima espressione intellettuale nel panorama nazionale. Il superamento di un'impostazione razionalista del piano e funzionalista delle analisi territoriali nasce dalla chiara volontà di riferire gli aspetti del piano, includendo le istanze sociali radicate nel territorio, nella comunità concreta. Nel Mezzogiorno, temi quali l'urbanistica democratica, la redazione di un piano partecipato, la lotta per le pari opportunità, una equa ri-distribuzione delle risorse trovavano una reale risposta nelle esperienze e nelle attività di Danilo Dolci a Partinico e nelle lotte di Tullio Vinay a Riesi.

L'operato di Dolci ricerca nelle risorse locali la forza propulsiva per avviare processi di piano democratici, in contrasto allo strapotere della cultura violenta e mafiosa. Le attività presenti nel centro focalizzavano l'attenzione sul contesto territoriale, leggendolo non attraverso la matrice economica, ma per mezzo dei fattori di marginalità sociale e di accesso alla cittadinanza. Si mirava alla formazione di tecnici e all'educazione della comunità, così da coinvolgere quest'ultima nei processi di trasformazione territoriale, attraverso la redazione di piani democratici. Dunque, uno dei principali paradigmi dei processi di costruzione del piano poggia sul processo educativo e di formazione. L'intento è quello di risvegliare la coscienza critica della gente a tal punto da suscitare forme di auto-organizzazione. Un altro elemento distintivo delle pratiche di Dolci deriva dal metodo maieutico che sperimenterà attraverso la pratica del lavoro di gruppo. Il nuovo corso dei processi di partecipazione vede due rami: il primo in cui l'azione politica tende a mitigare le istanze e cerca il consenso per ottenere i propri favori, il secondo in cui i gruppi popolari passano all'azione con atti concreti, decisi a rivendicare le loro istanze. Bisogna pertanto distinguere i due differenti momenti con le diverse azioni che ne conseguono: quello della partecipazione addomesticata dal potere da quello della partecipazione che si manifesta attraverso l'azione diretta (De Carlo, Doglio, Mariani, Samonà, 1976).

Considerazioni-sul-processo-storico-culturale-sulla partecipazione

L'evoluzione storica del processo di partecipazione ha visto dei momenti di crescita coincidere con alcuni periodi storici significativi. Mi riferisco al fatto che quando una società versa in condizioni particolarmente disagiate, in cui sono evidenti non solo le difficoltà legate agli aspetti economici, ma soprattutto alla mancanza di valori civici e sociali, allora si cerca di trovare soluzioni ricorrendo a modelli di sviluppo "partecipativi". Tali modelli, che includono tecniche di coinvolgimento della comunità e di redistribuzione delle risorse presenti in un territorio, provano a ristabilire un senso di comunione e di condivisione per uno sviluppo futuro. Infatti, non è un caso, che molti degli autori citati sollevino tematiche legate all'accesso dei poteri decisionali e ad una più equa redistribuzione delle risorse. Ricordiamo che nel momento in cui Geddes cercava di riattivare il senso civico della comunità indiana, la stessa si ritrovava soffocata dal regime coloniale imposto dagli inglesi. Anche la stessa disciplina urbanistica nasceva in risposta alle difficoltà connesse allo sviluppo industriale e, anche in questo caso, le teorie dei primi socialisti utopici (come R. Owen e C. Fourier) promuovevano comunità in cui il senso civico si realizzava attraverso una condivisione equa delle risorse. Il modello della Tennessee Valley Authority, negli Stati Uniti, si rivelava di grande aiuto per comprendere come in un momento particolarmente

te difficile il governo americano avesse preferito puntare su un modello di sviluppo territoriale che fu perfino tacciato di matrice “comunista” in un Paese in cui il modello economico liberale di riferimento era andato in crisi. Lo stesso può dirsi per quanto riguarda lo sviluppo delle tematiche sulla partecipazione in Italia. Infatti, nonostante le influenze culturali di Geddes o di Mumford, bisogna ricordare che l'Italia tra la fine degli anni '40 e l'inizio degli anni '50, si apprestava a rialzarsi da un lungo periodo di dittatura fascista prima e dagli eventi bellici dopo. Gli urbanisti italiani furono sicuramente contagiati dalla cultura anglosassone, ma cercarono di operare secondo una loro sensibilità. In Italia la ricerca di una coesione sociale, in grado di riattivare le speranze future di una società in difficoltà, fu alla base dei processi di coinvolgimento. Dolci cercò di educare una società “ignorante” a guidarsi da sola, Olivetti promosse la costruzione di un nuovo modello politico fondato sull'espressione delle comunità locali in grado di autogestirsi o auto-governarsi. La loro formazione culturale li portò ad ascoltare con attenzione le istanze sociali dei più deboli. L'intento fu quello di affidare all'Architettura quel ruolo sociale che le compete, vicino alle istanze e ai bisogni del singolo individuo, per garantire la partecipazione della gente ai processi di trasformazione delle città e dei territori, ma fu altrettanto necessario che la cultura architettonica si interrogasse su come rendere la disciplina “intrinsecamente partecipabile”; in altre parole, come cambiare le concezioni, i metodi e gli strumenti dell'architettura perché diventi limpida, comprensibile, assimilabile, nonché flessibile, adattabile e significativa in ogni sfaccettatura (De Carlo, 2002). Coinvolgere gli utenti finali nelle procedure di progettazione può infatti rappresentare un punto di svolta per un'Architettura più vicina ai bisogni della comunità che sappia coniugare forme e funzioni. Appare pertinente notare come alcuni eventi storici abbiano influito sulla formazione culturale degli autori trattati, ma risulta altrettanto evidente che il tema della ricerca di un coinvolgimento diretto dei cittadini nella costruzione dei loro territori serviva per giungere ad un riconoscimento dei diritti “sociali” soffocati o venuti meno. L'intento è quello di aprire le cerniere chiuse di un sistema economico, politico e culturale imperniato solo sul riconoscimento di alcuni diritti per pochi, emarginando o ignorando il resto della società civile. La matrice sociale che lega prettamente questi autori e si incentra sulla continua ricerca di riconoscimenti sociali che diano un maggior accesso ai poteri decisionali e una più equa redistribuzione delle ricchezze di un territorio.

Metodi e tecniche della pianificazione partecipativa
Maurizio Carta (2003) evidenzia le profonde trasformazioni del XX secolo quando in tutta l'Europa assistiamo ad una radicale trasformazione nella struttura sociale delle città per via del cambiamento degli stili di vita e della domanda abitativa in funzione delle diffe-

renze culturali, economiche e tecnologiche. Ai problemi della pianificazione si aggiunge una maggiore sensibilità nei confronti della sostenibilità socioculturale, una maggiore capacità di registrare la tendenza alla diversità ed al pluralismo ed una maggiore attenzione ai bisogni di un più vario insieme di gruppi in seno alla popolazione. Tali scenari avrebbero dovuto guidare le scelte delle politiche di piano verso futuri più rispondenti alle nuove istanze e problematiche emerse. Tale prospettiva spinge in campo internazionale il soggetto UE a guidarci nell'assunzione di “azioni” da intraprendere secondo nuovi criteri e principi: coesione economica e sociale, sviluppo sostenibile e competitività equilibrata. Si potrebbe affermare che in Italia i principi enunciati dall'UE sono recepiti con scarsa attenzione e non sempre si integrano con i processi di piano adottati. Venti e Rallo (2002) chiariscono come a fronte dello sviluppo dei principi di sussidiarietà e di equità territoriale, nonché di una cultura sempre più operativa della pianificazione partecipata in seno all'UE, l'atteggiamento culturale e la prassi del governo italiano, nei suoi diversi livelli territoriali, si arrocca su un'adesione prevalentemente formale che sul piano politico tende a trascurare e sottovalutare il ruolo della partecipazione delle collettività locali in un sistema decentrato di governo, sul piano istituzionale tende a riproporre, anche nelle forme di cooperazione e partenariato, rapporti piramidali e sul piano operativo tollera il fatto che categorie produttive, gruppi sociali e interessi diffusi intervengano nei processi di pianificazione. Il processo di partecipazione democratica è visto con diffidenza: da un lato si ritiene che possa determinare un rallentamento nelle pratiche di piano, dall'altro si ravvisa una perdita del potere decisionale. La scarsa cultura dei modelli e dei principi ispiratori delle pratiche democratiche, mediante il coinvolgimento e la mobilitazione sociale depone a favore di chi controlla e gestisce le risorse territoriali, perpetrando modelli iniqui di re-distribuzione e di accesso. I processi di partecipazione democratica faticano a consolidarsi all'interno dei processi di piano. In Italia, il quadro nazionale presenta pochi esempi di eccellenza, molti dei quali riconducibili alla preparazione e sensibilità di tecnici e/o amministratori. Si registrano, a partire dagli anni '90 con la L.N. 142/90, la L.N. 241/90, con i decreti Bassanini, le proposte di riforma della legge urbanistica nazionale, le leggi regionali di ultima generazione in materia di governo del territorio e con l'istituzione di nuovi strumenti di programmazione economica dal basso ed i programmi urbani complessi, una certa innovazione sia nel quadro teorico di riferimento che nelle pratiche partecipative. Tali impostazioni superano i modelli di partecipazione attraverso le opposizioni e le osservazioni al piano secondo la legge nazionale del 1942 e migliorano la partecipazione democratica dei cittadini nei processi decisionali. La strada per un processo di partecipazione democratica è stata imboccata, la pluralità dei soggetti e le dinamiche

in atto sono molteplici; prevedere un quadro teorico e pratico che si consolidi nel tempo mediante una programmazione economica delle risorse territoriali ed un piano processuale può garantire il controllo delle istanze e una più equa redistribuzione delle risorse. Bobbio (2002) fa notare che il principale banco di prova di queste esperienze sono state le politiche urbanistiche di rigenerazione urbana, attraverso progetti di riqualificazione, rigenerazione e trasformazione di aree urbanizzate e soprattutto già abitate da comunità di cittadini residenti che non hanno mancato di fare sentire la loro voce. Infatti, un primo passo fu quello di coinvolgere i residenti con pratiche di ascolto e di negoziazione, ma il fine ultimo è quello di favorire l'empowerment dei cittadini stessi, ossia di accrescere i loro poteri e la loro capacità di incidere nei processi decisionali.

Urbanistica-partecipata-a-Palermo

Il pensiero espresso da Doglio (1995) mostra agli urbanisti l'immagine del "perfetto" professionista che collabora con "perfetti" soggetti privati e pubblici e che in un mondo ideale progettano insieme, collettivamente, in continua e creativa partecipazione di ognuno, il piano secondo principi democratici e condivisi. Purtroppo analizzando lo sviluppo storico urbanistico della città di Palermo è facile comprendere come il piano ideale di Doglio difficilmente trova un'immagine corrispondente nel mondo reale e tanto meno in una città come Palermo. Per capire la distanza che separa l'idea di piano descritto da Doglio da un piano urbanistico della città di Palermo sarebbe sufficiente leggere cosa scrisse Salvatore Mario Inzerillo (1981) in merito al periodo intercorso tra la "ricostruzione" e il piano del 1962. Il piano di ricostruzione del 1947, infatti, istituzionalmente destinato a sopperire quasi esclusivamente alle distruzioni causate dalla guerra, costituì un passo indietro nello sviluppo delle tematiche urbanistiche cittadine. Le poche aree previste per le nuove residenze in sostituzione di quelle distrutte restarono, in grandissima parte e per lungo tempo, non impegnate dalle iniziative immobiliari e, invece, la scelta di zone esterne, favorita dal reticolo della viabilità prevista da questo strumento urbanistico e quasi sempre pilotata dai grandi proprietari, determinò l'indirizzo prevalente nella confusa crescita della città. Questi interventi dimostrano come ci sia la necessità, quasi l'urgenza, di un agire. Un agire collettivamente, ognuno con i propri mezzi e con le proprie capacità, affinché si individuino gli "schieramenti necessari a sovvertire i rapporti di forza, la lucida individuazione di un fronte capace di imporre il piano dei "bisogni" contro quello della "rendita" (Fricano, 1986). Si è cercato di rileggere attraverso indagini sul campo, documenti e materiali di archivio lo sviluppo delle politiche territoriali e dei diversi processi di piano avviati. Il decennio che si presenta ricco di interventi avviati per riconfigurare l'assetto urbanistico della città è stato valutato con attenzione per verificare in quali programmi e

con quali modalità si sono attuati processi di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte di governo. In verità, molti dei programmi analizzati sono ancora in fase di conclusione, pertanto non è stato semplice tradurre giudizi oggettivi sui possibili esiti. Bisogna sottolineare come la ricerca di fonti utili ed attendibili per oggettivare le dinamiche in atto si è resa particolarmente difficile. In quanto i soggetti attori, direttamente o indirettamente, responsabili non sempre si sono resi disponibili al confronto. Tale situazione tendeva ad accentuarsi, in particolar modo, quando era fin troppo evidente che i processi e gli strumenti adottati non prevedevano procedure di tipo inclusivo. È emerso che la partecipazione ai vari programmi di pianificazione e interventi a Palermo ha avuto un ruolo molto limitato, prevalentemente relativo ad incontri formali volti a recepire consenso. Va rilevato che solo recentemente il comune, con il Piano Strategico, si è dato strumenti che possono essere assimilati a procedure partecipative. Un avvio di utili processi partecipativi può essere considerata l'esperienza di "Palermo apre le porte" che risale al 1994 promosso dall'Assessore Alessandra Siragusa sulla valorizzazione dei beni culturali. Per l'occasione la partecipazione fu ampiamente realizzata con l'adesione al progetto, oltre che del Comune di Palermo e degli istituti scolastici, anche di associazioni e cittadinanza attiva. Si evince che mentre nel secondo dopoguerra la Sicilia e Palermo attraversarono un periodo di tensioni sociali di significativa portata, in cui emergeva la partecipazione come necessaria dimensione politica del piano (con interpreti quali Dolci, De Carlo, Caracciolo, Urbani, G. Carta, etc.), successivamente tali valori sono stati dispersi per essere in molti casi sostituiti da forme di negoziazione non sempre istituzionalizzate.

Note

¹Una possibile definizione la rintracciamo in G. Astengo, alla voce "Urbanistica" della Enciclopedia Universale dell'Arte (vol. XIV, 1966): «Si apre in tal modo il discorso a quella visione generale ed organica che viene ampiamente sviluppata da Patrick Geddes, nei suoi studi sulla evoluzione delle città: per Geddes (1923), l'urbanistica è anzitutto scienza civica, basata sulla civic survey, ed ha per obiettivo la riorganizzazione delle città e delle regioni, perché la scienza non può non mirare all'azione, la diagnosi alla cura».

Bibliografia

- Arnstein S.R. (1969), "A ladder of citizen participation", in *Journal of American Institute of Planners*, vol. 35, n.4, pp. 216-224.
- Astengo G. (1966), "Urbanistica", in *Enciclopedia Universale dell'Arte*, vol. XIV, Sansoni, Venezia.
- Bobbio L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari.
- Carta M. (2003), *Verso il Piano Strategico per Palermo Capitale. Rapporto Finale, indirizzi, metodi e manuali operativi*, Città di Palermo, Palermo.
- De Carlo G. (2002), "La progettazione partecipata", in M. Sclavi, *Avventure Urbane, progettare la città con gli abitanti*, Elèuthera

Milano, pp. 243-246.

De Carlo G., Doglio C., Mariani R., Samonà A. (1976), *Le radici malate dell'urbanistica italiana*, Moizzi, Milano.

Devoto G., Oli G. C. (2008), *Il Devoto-Oli: vocabolario della lingua italiana*, Mondadori, Milano.

Doglio C., (1995), *Per prova ed errore*, Le Mani, Genova.

Fricano P. (1986), "Introduzione", in Terrana O., *Il recupero del territorio: progetto e partecipazione democratica*, A.C.T. - Assessorato Regionale Beni Culturali e Ambientali e P.I., Palermo, pp. 9-11.

Geddes P. (1915), *Cities in Evolution, an Introduction to the Town Planning Movement and the Study of Civics*, Williams & Borgate, London (trad. it. *Città in evoluzione*, Il Saggiatore, Milano, 1970).

Inzerillo S. M. (1981), *Urbanistica e società negli ultimi duecento*

anni a Palermo. Crescita della città e politica amministrativa della "ricostruzione" del piano del 1962, Quaderno dell'Istituto di Urbanistica e Pianificazione Territoriale della Facoltà di Architettura di Palermo, n.14.

Lanzani A. (1996), *Immagini del territorio e idee di piano 1943-1963*, Franco Angeli, Milano.

Rahnema, M. (1998), "Partecipazione", in W. Sachs (a cura di), *Dizionario dello sviluppo*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, pp.119-120.

Rallo B., Venti D. (2002), "Cultura e prassi della partecipazione nella pianificazione delle città e del territorio", Commissione Urbanistica Partecipata e Comunicativa dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (a cura di), in *Urbanistica Dossier*, n.45, pp. 1-2.

La pianificazione territoriale provinciale. Il ruolo di coordinamento. Province, tra abolizione e necessità di Piano

Rita Failla



Tesi

Premessa: governare il territorio in una fase di globalizzazione

Oggi pare definitivamente abbandonata la logica gerarchica che ha caratterizzato la pianificazione e il governo del territorio per molti decenni. Termini quali negoziazione, concertazione e partecipazione sono divenuti centrali nella pianificazione e cresce l'interesse verso politiche che valorizzino le specificità territoriali attraverso l'attivazione di risorse, attori e strumenti. Inoltre l'intreccio tra dimensioni locali e relazioni globali, la capacità dell'Unione Europea di offrire risorse per lo sviluppo con forme di accreditamento dal basso, pongono sotto una luce diversa le ragioni della pianificazione e dei suoi piani. È un processo che si incrocia con il complessivo rapporto "globale-locale", consolidando il cambiamento della visione tradizionale delle strutturazioni territoriali dell'economia di una visione a "matrioska", espressione di economie nazionali frazionabili successivamente e scalaramente in economie regionali e locali, a favore di un'"economia d'arcipelago", dove il territorio non appare più ordinato secondo la distanza, ma espresso da un collegamento orizzontale tra zone interessate da diverse attività e dove l'effetto di questo processo non è la scomparsa dei livelli territoriali intermedi, ma al contrario il rafforzamento delle loro diversità e specificità (Veltz P., 1998). In questo scenario, la Provincia tende ad assumere sempre più la funzione di governo del territorio di media area e a manifestarsi come laboratorio per eccellenza dell'amministrazione consensuale, anello cruciale della sussidiarietà (Urbani P., 2001). In un quadro di globalizzazione dell'economia, si pone come centrale il riconoscimento di tali realtà territoriali intermedie. L'epicentro del valore aggiunto dell'attività plano-programmatica sta slittando verso la scala dell'area vasta. Il raccordo tra politiche di programmazione economica e politica comunitaria trova un significativo campo di applicazione proprio a livello di area vasta, attribuendo alla Provincia un nuovo ruolo di integratore locale tra politiche di settore (Clementi A., 2005). Una delle conseguenze della fase attuale di globalizzazione delle reti finanziarie, comunicative e decisionali è quella di rendere inefficaci gli strumenti tradizionali di controllo diretto del territorio da parte degli Enti pubblici. I territori sono oggi strutturati da reti e flussi sovra-regionali e sovra-nazionali che stabiliscono relazioni dirette con i nodi locali. Il territorio si presenta sempre più frammentato in parti, ciascuna delle quali tende a diventare un nodo di reti sovralocali ed a seguire cammini di sviluppo diversi a seconda del sistema di relazioni di lunga distanza cui appartiene. Le relazioni di prossimità fisica con i territori contigui continuano tuttavia ad essere importanti, soprattutto al fine di ottimizzare le relazioni locali di lunga distanza, ma proprio per questo motivo esse rischiano di essere subordinate ad una relazionalità esogena che tende a imporsi come principio organizzatore anche a livello locale. Governare la territorialità, oggi, significa mettere in campo l'insieme di rapporti società-territorio, ovvero "le reti di soggetti" alle diverse scale del territorio. Governare la territorialità oggi è governance. Il termine governance esprime la volontà, l'ambizione di individuare territori ed azioni di governo pertinenti ed efficaci attraverso forme molteplici di coordinamento fra gli attori e nuovi approcci partenariali, flessibili, contrattuali e partecipativi (Gibelli M.C., 1999). Alla luce di ciò, come si colloca "l'ente intermedio"? Deve rinunciare all'elaborazione di una proposta di organizzazione e uso delle risorse territoriali? Può inserirsi nella dialettica tra reti "lunghe" e reti di soggetti locali, allo scopo di realizzare tra di essi sinergie di rete a livello di area vasta e rispondere, quindi, alla domanda di sviluppo locale stimolata dalla competizione globale? Proprio l'esistenza di tali "reti", che sussistono in un ambito di rilevanza sovracomunale, ha fatto sì che in tutti i Paesi europei sia stata rilanciata la Pianificazione intermedia del territorio, in tal senso si ricorda l'esperienza francese che ha ben definito l'ente intermedio, sponsorizzato le Associazioni di Comuni ed i relativi Piani di coerenza territoriale. L'idea che le rela-

*L*a ricerca intende operare una riflessione sugli strumenti di Pianificazione Provinciale elaborati nel nostro Paese in una fase in cui sembra necessario mettere in evidenza gli aspetti innovativi introdotti nel processo di pianificazione del territorio. La ricerca si muove attraverso un percorso di indagine, sia esplorativo sia esplicativo che riflette sull'efficacia delle diverse modalità di coordinamento fin qui perseguite e mira ad esplorare che tipo di accorgimenti si debbano mettere a punto per ottimizzare la capacità dei piani provinciali di incidere sulle trasformazioni territoriali del prossimo futuro.

zioni a rete tra sistemi locali costituiscono una delle caratteristiche dominanti nell'odierna organizzazione dello spazio è ormai data per acquisita, sia nel mondo della ricerca che in quello della pianificazione territoriale. È in questa prospettiva che il PTCP, di concerto con gli altri Piani, può e deve innescare efficaci "politiche di rete". Agendo sulle "reti" si possono creare le condizioni per valorizzare le identità locali, per promuovere la distribuzione dei valori di centralità, per gestire gli effetti determinati dalle modalità esogene di sviluppo, per contenere gli effetti di stress e congestione connessi allo sviluppo della mobilità, per smorzare i fenomeni di degrado ambientale indotti dai processi di urbanizzazione. Per produrre valore aggiunto territoriale bisogna mettere in rete e far interagire ai vari livelli il complicato intreccio di rappresentazioni auto-progettuali, di energie e di potenzialità (Arnolfi S., 2003). Semplificando, si potrebbe affermare che il ruolo del PTCP, o la sua funzione di orientamento strategico, consiste nell'attivazione di politiche di rete. Ovviamente non si tratta di "disegnare" le reti di connessione, quanto di una dimensione processuale che sia in grado di avviare processi per la messa in rete di progetti, iniziative ed azioni locali. Torna utile elencare le principali "politiche" afferenti la dimensione provinciale dello sviluppo: le reti della mobilità e della comunicazione, le reti ecologiche ed ambientali, le reti di servizi e di produzione. È oltremodo assodato che ciascuna di queste politiche possiede proprie specificità, che portano ad approfondimenti settoriali e all'attivazione di specifiche competenze istituzionali e non. Rimane però l'esigenza di una visione unitaria, che sia capace di indagare, analizzare, promuovere azioni integrate. Tale visione unitaria comincia a delinearsi in alcune esperienze provinciali. La ricerca vuole indagare sul contributo della Pianificazione Provinciale (P.P.) al governo del territorio, una pianificazione che si caratterizza per la proposizione di approcci integrati, uscendo definitivamente dalle logiche settoriali che hanno caratterizzato l'azione pubblica sul territorio.

La-Provincia-ed-il-suo-piano

Molti dibattiti si sono sviluppati a livello disciplinare sulla necessità di ragionare in termini di area vasta, vitale sia per la competitività economica che per la sostenibilità ambientale, "area vasta" che oggi viene identificata, sempre più, con l'ambito di P.P. Tale livello, intermedio tra le più consolidate pianificazioni regionali e comunali, è stato investito del compito di coordinamento tra questi due livelli di pianificazione e ha fatto emergere una serie di questioni nodali relative a tale ruolo e all'efficacia operativa del coordinamento. Le risposte date dai piani provinciali sulle modalità di realizzazione dell'interdisciplinarietà e del coordinamento sono tutt'oggi diversificate. La P.P. si attua solo in piccola parte in modo diretto, essendo per la maggiore parte costituita da azioni regolative che si possono concretizzare solo a seguito della traduzione e

del recepimento nella pianificazione comunale o di settore. Le prime esperienze mostrano una difficoltà nel fare avvenire questo passaggio e i piani che stanno nascendo ora, così come le province che hanno approvato i piani da alcuni anni, si stanno domandando quali modalità o strumenti utilizzare per migliorare l'efficacia attuativa. La prima generazione di piani, concentrata nella seconda metà degli anni '90, ha fatto fronte ad una scarsità di riferimenti operativi, con una varia e vasta sperimentazione sui modi e le forme di coordinamento del governo del territorio alla scala sovracomunale. Data la novità dello strumento, gli approcci metodologici e i contenuti dei piani oggi vigenti sono piuttosto diversi e spesso hanno messo in luce tutte le difficoltà di ritagliare per la provincia un ruolo significativo di fronte alla forza dei propri interlocutori primari: la Regione e i Comuni. Dopo la riforma delle Autonomie locali, inoltre, l'affermazione del ruolo della Provincia nel campo della pianificazione territoriale è stato difficoltoso sia per la prolungata fase di riorganizzazione delle competenze, sia per la debolezza istituzionale delle Province. Si deve ricordare che le Regioni definiscono gli indirizzi dei piani territoriali provinciali, quindi il ruolo assegnato alla P.P. varia in modo considerevole nelle diverse normative regionali, per questa ragione si è assistito a piani provinciali di diversa concezione. La ricerca semplifica il quadro problematico relativo alla P.P. e al suo piano, riconducendolo a tre temi fondamentali: il "ruolo" della P.P., la "forma" del Piano Territoriale di Coordinamento (PTC) e l'efficacia del coordinamento.

Lo-schema-metodologico-della-ricerca

L'approccio metodologico adottato nella ricerca consta di tre fasi:

I "Il tema della ricerca", connotata dalla costruzione dell'argomentazione e dall'individuazione del campo della ricerca;

II "Le indagini", esplicitata attraverso la costruzione della base empirica della ricerca e l'analisi dei dati;

III "L'interpretazione".

I tre momenti sono connotati da una reciproca interconnessione: «le decisioni prese in ciascuna fase hanno delle conseguenze teoriche e pratiche sulla fase successiva» (Gobo, 1998, 87). Le fasi della ricerca detengono un'importante caratteristica, ovvero la "circularità": ogni fase risulta interdipendente e collegata alle altre secondo un movimento circolare teoricamente senza fine, in cui anche il giungere ai risultati della ricerca non implica la fine dello studio. Il lavoro di ricerca si organizza nei termini di un percorso esplorativo attorno ai temi sopra enunciati relativi al ruolo della P.P., alla forma del PTC, e all'efficacia del coordinamento; la struttura della ricerca si divide infatti in tre parti, affrontando i diversi aspetti del problema.

La ricerca intende delineare il ruolo operativo dell'Ente Provincia. Il problema del ruolo della Provincia e del suo Piano viene proposto attraverso tre

questioni principali, articolate in una pluralità di interrogativi più specifici: finalità e competenze, interazione con gli altri strumenti e livelli di governo, rapporto con la pianificazione strategica.

L'assenza di una tradizione operativa ha dato vita a piani provinciali che si sono dimostrati inadatti alla finalità del coordinamento. La ricerca vuole porre l'attenzione sulla forma da attribuire al piano provinciale che, a prescindere dalle diverse declinazioni regionali, dovrà trovare modalità organizzative meno labili di quelle attuali. Si propone quindi l'analisi dei piani provinciali più innovativi. È chiaro come la questione della forma si presenti strettamente connessa a quella del ruolo, tenendo conto di tale considerazione, la ricerca indaga sui modelli che permettono al piano di esplicitare ed applicare la funzione di coordinamento.

Nel dibattito disciplinare si evidenzia come il coordinamento provinciale si debba fondare sulla qualità delle sue politiche e delle sue strategie più che su un'autorità assegnata dal diritto. Nei comuni, peraltro, si fa sempre più strada l'interesse al coordinamento di area vasta, affiora la necessità di operare su aree connotate dalla stessa vocazione territoriale che si spinge ad aree sovramunicipali, definite da una scala più limitata di quella provinciale, ma anche ad aree che insistono su territori posti a cavallo di province o regioni diverse. Per competere è necessario aggregarsi, fare massa critica, proporre una visione futura del proprio territorio; in tal senso, la provincia costituisce l'ente intermedio che può farsi carico della promozione territoriale, aggregando enti o altri soggetti che agiscono sul territorio e proponendo un approccio di area vasta flessibile. La ricerca si muove attraverso un percorso di indagine, sia esplorativo che esplicativo, che riflette sull'efficacia delle diverse modalità di coordinamento fin qui perseguite.

Le-indagini

La fase delle indagini viene esplicitata attraverso due momenti: la costruzione della base empirica della ricerca e l'analisi dei dati. Il primo si fonda sull'analisi dei documenti. Lo studio della letteratura relativa ai temi della P.P. e le questioni urbanistiche che intercettano il tema, concerne un vasto campo, di cui si è scelto di circoscrivere lo studio riferendosi principalmente al ruolo di coordinamento della pianificazione di livello provinciale. Lo studio della letteratura pone particolare attenzione alle riflessioni afferenti le sue competenze ed i suoi compiti, alle questioni relative alla pianificazione dell'area vasta, al rapporto con la pianificazione comunale e con la pianificazione strategica. Le fonti di tali problematiche sono state ricercate nella letteratura nazionale, esplorando allo stesso modo la letteratura internazionale sui concetti di governance, interdisciplinarietà, coordinamento. Un'ulteriore fonte di informazione è costituita dai convegni e seminari svoltisi negli ultimi anni sui temi sopra esplicitati. La ricerca attorno alle condizioni, al ruolo ed alle prospettive degli strumenti di P.P., ha richiesto inoltre un

approfondimento della conoscenza del processo di formazione ed evoluzione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), ovvero l'approfondimento dell'insieme di strumenti, programmi e problemi che nel corso del tempo hanno rappresentato gli elementi tipici della legittimazione e dell'istituzionalizzazione del PTCP. Le indagini di questa fase sono state svolte sulla lettura degli indirizzi definiti per la P.P. dalla normativa nazionale e dalle leggi regionali. L'indagine normativa parte dalla ricostruzione del quadro istituzionale nazionale relativo alla P.P. e struttura successivamente un'analisi comparata delle leggi urbanistiche regionali, finalizzata alla conoscenza delle funzioni e degli indirizzi della LR sul Piano provinciale. L'analisi delle norme per il governo del territorio vigenti in tutte le regioni d'Italia è stata sviluppata attraverso l'utilizzo di una griglia opportunamente costruita per indirizzare l'analisi verso campi d'indagine di specifico interesse, quali: le funzioni e gli indirizzi della LR sul PTCP, le modalità di coordinamento perseguite, le forme di concertazione. Il livello di varietà dei quadri regionali si è rivelato notevole, confermando la nota eterogeneità della "cultura" e delle tradizioni amministrative sul territorio italiano. La base conoscitiva della ricerca è stata approfondita attraverso lo strumento degli studi di caso. La ricerca propone la lettura di alcuni piani provinciali, riferendosi alla problematica del coordinamento. La P.P. risulta fortemente sperimentale e caratterizzata da un atteggiamento di ricerca rispetto a un quadro articolato di riferimenti metodologici che determina connotazioni di grande articolazione e diversità di esperienze. Tale approccio ha determinato l'assenza di un modello unico di riferimento, perseguendo l'adesione al contesto, connotato dai diversi caratteri che differenziano le Province. La lettura dei piani avviene in relazione ai modelli che permettono al piano di esplicitare ed applicare la funzione di coordinamento, alle interrelazioni con la pianificazione comunale e con gli altri strumenti e livelli di governo, alle forme di concertazione previste e alla tipologia di strumentazione prevista per l'attuazione. La lettura dei piani è articolata su un doppio livello di approfondimento. Il primo propone il confronto tra alcuni piani provinciali, recentemente aggiornati e già efficaci da qualche anno (PTCP di Grosseto, Bologna, Piacenza, Cremona, Savona, Foggia), sintetizzati nei principali aspetti attraverso schede confrontabili e che consentono una successiva interpretazione ed analisi critica. Lo scopo che anima lo studio non è quello di fornire un quadro esaustivo di tutti gli aspetti affrontati. Ci si propone di fornire una serie di ragionamenti che incentivano la riflessione su alcune questioni. Le indicazioni fornite da tale analisi divengono fondamentali per la selezione dei casi studio. Il secondo livello propone, un'indagine più "ravvicinata" su alcuni casi tra i più avanzati rispetto alle innovazioni nella formulazione degli strumenti, con riferimento sia ad attenzioni specifiche e norme orientate

al coordinamento delle azioni ed all'integrazione delle scelte, sia attraverso processi di condivisione delle scelte e coronati almeno da un parziale successo. La scelta dei casi di studio (PTCP di Grosseto, Bologna, Piacenza, Cremona) è stata operata tenendo in considerazione:

- la formulazione delle nuove leggi urbanistiche regionali con la presenza al loro interno di riferimenti innovativi sulle competenze attribuite alla P.P. e la presenza di procedure tese alla generazione di processi di concertazione delle scelte di piano. Dalla lettura delle LR si evince un'evoluzione delle regole del gioco della pianificazione territoriale, che ha trovato concreta espressione nelle leggi di riforma a scala regionale, in particolare in Emilia-Romagna, Toscana e Lombardia in cui sono ben presenti modalità di ricorso a modelli concertativi e negoziali di pianificazione e programmazione;

- le innovazioni nella formulazione degli strumenti, con riferimento sia ad attenzioni specifiche e norme orientate al coordinamento delle azioni e all'integrazione delle scelte, sia attraverso processi di condivisione delle scelte. La metodologia di analisi dei piani provinciali è orientata alla definizione dei seguenti obiettivi: fornire una visione dell'efficacia delle diverse modalità di coordinamento perseguite dai piani; chiarire, nel rapporto tra Provincia e Comune, dove si spinge l'azione provinciale ed in quali modalità; definire il ruolo della Provincia nelle pratiche di concertazione; rendere espliciti gli strumenti utilizzati per l'attuazione del piano.

Considerazioni-Conclusive.-Province,-tra-abolizione-e-necessità-di-piano

La lettura di più piani provinciali si è rivelata essenziale, ma bisogna oltremodo chiarire che lo studio di caso in caso ha consentito di ragionare a partire "dalle" singolarità e non "sulle" singolarità. Il confronto tra le diverse esperienze di Piani provinciali si è infatti rivelato utile per far emergere i meccanismi causali che determinano il "successo" o meno dei piani in relazione agli specifici contesti in cui sono attivati e le condizioni di generalizzazione delle esperienze. Il quadro della P.P. è chiaramente influenzato dal contesto: anzitutto da quello territoriale ed economico-sociale, da quello normativo e politico e, conseguentemente, dall'apparato organizzativo e di efficienza. Le condizioni sono talmente diverse che risulta preoccupante l'omogeneità di approccio piuttosto che la molteplicità dei metodi e dei criteri di lettura. La varietà di esperienze non ha certo reso facile l'osservazione. Difficili, dunque, le sintesi e le comparazioni.

Le considerazioni finali di questo percorso ruotano intorno a tre domande:

1. Quali i principali "significati" che il PTCP deve assumere per far fronte al ruolo di coordinamento assegnatogli?

2. La P.P. risulta davvero utile?

3. Quali accorgimenti si devono mettere a punto per ottimizzare la capacità dei piani provinciali di incidere sulle trasformazioni territoriali del prossimo futuro?

Negli ultimi anni si annotano con sempre maggiore

frequenza osservazioni denigratorie nei confronti della provincia come livello amministrativo, indicata come inutile, considerando le funzioni proprie di comune e regione e le relative sovrapposizioni di competenze. Dell'ente Provincia si propone periodicamente l'abolizione poiché foriero dell'innalzamento dei costi della politica. A tal proposito, l'Unione delle Province d'Italia denuncia una devastante disarticolazione funzionale delle province italiane, riconducendo proprio alla pluralità di distrettualizzazioni l'aumento dei costi della politica. In concomitanza con lo sviluppo del processo di P.P., si è sviluppato il dibattito, sia a livello disciplinare che politico, sulla scelta di utilizzare le province come ambito di riferimento per l'area vasta, contrapponendola all'ambito regionale della pianificazione. La ricerca presenta una rassegna sul dibattito attuale inerente il tema dell'abolizione delle province. «Una linea di pensiero, trasversale a differenti culture ed approcci al governo della cosa pubblica, ha da tempo l'obiettivo della loro eliminazione, anche se la endemica debolezza dei quadri politici succedutisi negli ultimi quindici anni non ha consentito di andare mai oltre il livello della riflessione teorica. Una riflessione che, comunque, non può non riconoscere alle province il ruolo di ente deputato al governo delle reti ed alle più generali politiche di governo dell'area vasta» (Properzi P., 2007, 120).

Le Province hanno un futuro? Meglio abolirle? Sostituirle? Sono state raccolte le riflessioni, le dichiarazioni e gli scritti che hanno sollecitato tale dibattito in Italia.

La-promozione-del-coordinamento-comunale:occasione-per-un-governo-integrato-del-territorio

Dal dibattito disciplinare emergono alcune questioni-chiave da valutare. «Che l'area vasta sia divenuta, insieme alla città, quella che non conta meno di 1.00.000 di abitanti, la dimensione territoriale più funzionale allo sviluppo, sembra oggi incontestabile. Tanto più quando, e questo è anche il caso dell'Italia, le città che non raggiungono questa dimensione sono moltissime. Da ciò la necessità di agglomerare, nel senso che si dà in Francia al termine agglomeration, i territori. Allo scopo di integrare le economie, di ampliare le aree di mercato, favorire gli scambi, etc. In questo modo si eleva l'attrattività e la competitività dei territori. Solo questa constatazione dovrebbe far rientrare molti discorsi intorno all'utilità o meno della provincia, quale ente intermedio tra comune e regione» (Karrer F, 2008, 54). Perché il piano sia utile – come deve essere – ai fini della trasformazione delle condizioni di vita nel territorio, per le generazioni presenti e per quelle future, sono necessarie alcune condizioni. Edoardo Salzano ne enuncia alcune: «La prima condizione è evidentemente quella legata alla volontà, da parte di chi ha responsabilità di governo, di far svolgere effettivamente alla Provincia qual ruolo di direzione attraverso il coordinamento attivo. La seconda condizione è che, a partire dalle proposte formulate, si formi

un progetto condiviso del futuro del territorio provinciale, per il quale il PTCP offre il punto di partenza. La terza condizione è che le attività connesse alla formazione e alla gestione del PTCP siano intese e organizzate come un lavoro stabile e permanente dell'Amministrazione provinciale, in stretta sinergia con le comunità locali» (Salzano E., 2004, 20). Ma le potenzialità del ruolo di coordinamento assegnato alle Province, oggi, non è ancora valorizzato. Le indicazioni dirette alla scala comunale sono numerose, ma spesso non sono chiari i meccanismi, le regole e l'attuazione degli obiettivi dei piani si inceppa di frequente. Le esperienze presentate nella ricerca hanno messo in luce il "valore aggiunto" che la dimensione provinciale può rappresentare, quale punto di riferimento delle scelte strategiche sovracomunali e progettualità locali, ma esiste un problema di efficacia. Infatti, da quanto emerso nelle indagini effettuate, l'efficacia del PTC è legata, non solo alla forma del piano utilizzata ma soprattutto alla capacità che ogni singolo piano ha dimostrato nel riannodare flussi di relazioni, nell'organizzare le competenze sul territorio, finora gestite solo localmente. In tal senso, risulta centrale il tema dell'impegno a tradurre in azioni i principi della co-pianificazione come costruzione di percorsi istituzionali innovativi che rendano possibile la convergenza tra interpretazione condivisa delle scelte possibili e accordi operativi responsabili. Francesco Karrer afferma: «Quello del piano territoriale è un tipico coordinamento di processo e non di prodotto. Quindi della forma più complessa e faticosa di coordinamento. Anche quella meno soddisfacente per quanto è coronabile da successo. Perché si tratta di un coordinamento non visibile e i cui risultati sono spendibili solo da parte di soggetti diversi da chi svolge il ruolo di coordinatore» (Karrer F., 2008, 55). L'utilità del piano risiede proprio in quel ruolo di coordinamento assegnato alla Provincia. L'utilità del piano è emersa e si è fatta più chiara attraverso le indagini su due casi-studio: il piano provinciale di Bologna e quello di Cremona. Due diverse realtà territoriali in cui è però risultato necessario il ruolo svolto dalla provincia. L'ente provinciale ha colto l'opportunità di svolgere un ruolo attivo di coordinamento istituzionale e territoriale. Nel caso di Bologna, la Provincia con il suo Piano si è proposto attraverso un efficace ruolo di intermediario tra le conflittualità emerse tra Comune Capoluogo ed il resto dei Comuni della provincia sulle varie problematiche di assetto territoriale. Nel secondo caso, la provincia di Cremona si pone quale reale coordinatore delle scelte comunali attraverso la promozione delle aggregazioni tra comuni. In un contesto come quello della Provincia di Cremona, a bassa densità demografica e caratterizzato da un andamento della popolazione sostanzialmente stabile e da risorse finanziarie sempre più limitate, le difficoltà a operare singolarmente in materia di servizi da parte dei molti piccoli Comuni che caratterizzano il territorio provinciale e le enormi potenzialità

date dall'associazionismo a livello intercomunale hanno fatto maturare la necessità di un'iniziativa di pianificazione sovracomunale in tema di servizi, al fine di mettere a coerenza la domanda e l'offerta di servizi presenti sul territorio e di fornire un eventuale modello di riferimento. Le stesse problematiche e domande di coordinamento emergono nelle regioni in cui le Province instaurano con i Comuni, quelli di piccola dimensione, un rapporto di reciproca interazione e cooperazione, come nell'esempio già citato dell'attività di collaborazione alla formazione dei Piani Urbanistici Comunali attivata dalla Provincia di Genova. Dalle analisi effettuate si evince la difficoltà che gli enti locali registrano nel governare efficacemente il territorio, una difficoltà attestata dalla diffusa frammentazione dell'armatura urbana rilevabile nel nostro Paese, nel quale il 75% dei comuni ha popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Per i comuni di piccole dimensioni, la pianificazione territoriale sovraordinata deve poterli porre al riparo dal sostenere compiti tecnicamente improbi ed eccessivamente costosi, in particolare per quanto attiene alle linee strutturali della riorganizzazione del territorio e al complesso delle valutazioni ambientali cui esse vanno assoggettate. In quest'ottica diviene fondamentale definire tale dimensione intermedia ed operativa, capace di inquadrare gruppi associati di comuni da unirsi con l'obiettivo di perseguire missioni specifiche. Il ruolo intermedio del PTCP può farsi carico di tale spazio di esercizio, aggregando insieme di comuni, andando oltre la mera intercomunale. Una strada, complessa e problematica, ma necessaria per superare la frammentazione e la competizione e per costruire strumenti cooperativi in grado di far dialogare i diversi soggetti competenti attraverso l'assunzione di corrette procedure di copianificazione e di governance. I piccoli paesi faticano ad uscire dalla contraddizione che nasce tra l'esigenza di dotare la comunità di attrezzature di servizio essenziali (infrastrutture, scuole, servizi sociali, verde e parcheggi) e l'inadeguatezza delle disponibilità di bilancio. «L'idea sollevata da più parti, della soppressione delle province è discutibile perché non favorisce un governo territoriale di area vasta, ma pare un diversivo inaccettabile se non si avvia prima una responsabile politica di consolidamento della frammentazione municipale, che nessuno è in grado di imporre per via legislativa e cui le province potrebbero contribuire in modo determinante» (Curti F., 2008, 60). Senza il Piano provinciale, chi si fa carico del coordinamento dei Comuni?

Note

¹Ci si riferisce all'intervento di Roberto Camagni durante il convegno sulla P.P. organizzato dall'INU "Strumenti e agende strategiche per gli ambiti territoriali di area vasta", tenutosi a Genova il 6 Aprile 2009.

²Anche la capacità organizzativa e di efficienza provinciale costituisce un forte elemento di differenza che si riflette sul piano. Le province hanno affrontato la redazione dei primi piani costituendo Uffici di piano, con diverse dotazioni strumentali, di risorse e di preparazione degli operatori.

³Le 103 province italiane, al 2008, sono risultate frazionate in vari ambiti: 91 per il governo dei sistemi idrici, 103 per lo smaltimento dei rifiuti, 1099 enti parco ed aree protette, 145 parchi regionali, 191 consorzi di bonifica, 63 bacini imbriferi montani, 355 comunità montane.

⁴Valeria Erba nell'articolo: "Prescrizione, copianificazione e concertazione nei piani di area vasta" (in *Territorio*, n.13, 2000 p.19) sottolinea come «La presenza delle regioni, a partire dagli anni 70, ha di fatto posto l'esigenza di un ente intermedio di raccordo con la dimensione comunale. E, di fatto, negli ultimi due decenni, si sono sviluppate ed estese le interrelazioni fra le maggiori città e i comuni circostanti, rendendo impraticabile la scala comprensoriale cui alcune regioni (Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto, Umbria), avevano pensato di riferirsi nelle prime legislature regionali. La necessità di un livello intermedio di pianificazione viene comunque avvertito sin dalle esperienze dei piani intercomunali degli anni '50 e '60 e dalla successiva sperimentazione dei comprensori, anche se queste esperienze testimoniano e documentano forme diverse di una comune problematica territoriale, con un comune denominatore che è quello dell'insuccesso territoriale».

⁵Riflessioni sviluppate nel secondo capitolo della ricerca: "Il Ruolo".

Bibliografia

Arnolfi S. (2003), "Competizione, coesione, sostenibilità. Convergenze non scontate", in Karrer F. e Arnolfi S. (a cura di), *Lo spazio europeo tra pianificazione e governance. Gli impatti territo-*

riali e culturali delle politiche UE, Alinea editrice, Firenze, p.34.

Clementi A. (2005), "Nuove domande per la pianificazione provinciale", in Vignozzi A. (a cura di), *Orizzonti del coordinamento provinciale*, Alinea, Firenze, pp. 27-34.

Curti F., "Gli strumenti per l'attuazione del piano territoriale. Intervento di discussione sui casi presentati", in *Urbanistica Dossier*, n.105, p. 60, 2008.

Gibelli M.C. (1999), "Dal modello gerarchico alla governance: nuovi approcci alla pianificazione delle aree metropolitane", in Camagni R., Lombardo S. (a cura di), *La città metropolitana: strategie per il governo e la pianificazione*, Alinea, Firenze, p.79-98.

Gobo G. (1998), "Il disegno della ricerca nelle indagini qualitative", in Melucci A., *Verso una sociologia riflessiva*, il Mulino, Bologna.

Karrer F., (2008) "Gli strumenti per l'attuazione del piano territoriale. Intervento di discussione sui casi presentati", in *Urbanistica Dossier*; n.105, p.54.

Properzi P. (2007) (a cura di), "Evoluzione dell'incertezza", in INU. *Rapporto dal territorio*.

Salzano E., (2004) "Il futuro non si prevede, si prepara", in *Sudest*, n°0.

Urbani P. (2001), "Il Piano territoriale di coordinamento provinciale: spunti per una ridefinizione del suo statuto giuridico", in *Conferenza nazionale sul territorio*, Ministero dei Lavori Pubblici.

Veltz P. (1998), "Economia e territori: dal mondiale al locale", in Perulli P. (a cura di), *Neoregionalismo. L'economia-arcipelago*, Bollati.

IX Biennale delle città e degli urbanisti europei. Seconda Plenaria: dalle gateway alle smart cities, dalla strategia Europa 2020 alle proposte del Comitato delle Regioni

Lorenzo Canale



Reti

La “IX Biennale delle città e degli urbanisti europei” si è tenuta a Genova dal 15 al 17 Settembre, presso i Magazzini del Cotone del porto antico. I lavori della biennale si sono sviluppati in quattro sessioni plenarie e sette diversi workshop che, partendo sempre dal ruolo del porto e dalla sua funzione di *gateway*, hanno sondato i risvolti economici, sociali e urbanistici relativi al rapporto città-porto e al livello locale-globale, hanno analizzato gli attuali trend e livelli di competizione tra porti e, infine, hanno affrontato i temi delle politiche europee in atto e delle possibili azioni da compiere in prospettiva.

La seconda plenaria della Biennale, presieduta da Carlo Alberto Barbieri¹ e avente per titolo “Politica regionale e coesione territoriale per EUROPA 2020”, ha affrontato il tema del futuro sviluppo europeo alla luce della recente crisi economica e della necessità di un coinvolgimento delle nazioni e delle regioni che agisca su più livelli.

Per poter più agevolmente illustrare l’incontro, occorre chiarire che Europa 2020 è la strategia che l’Unione Europea elaborerà e adotterà per il prossimo decennio al fine di superare la crisi e preparare l’economia europea attraverso tre motori di crescita - crescita intelligente, crescita sostenibile, crescita inclusiva – e cinque obiettivi² che definiscono i traguardi da raggiungere entro il 2020. Europa 2020 è al momento solamente definita per grandi linee e deve essere ancora costruita nelle sue parti specifiche e, proprio per questo e in quanto determinerà l’orientamento e i rapporti futuri tra Europa, Stati nazionali ed enti locali, è al centro del dibattito.

La plenaria si è aperta con un discorso del presidente Barbieri che ha fatto notare come la data del 2020 sia stata caricata di simbolismi forti e che questi stessi simboli vanno in qualche modo rivisti perché il modello di sviluppo previsto, con gli obiettivi 2006-2013, sono figli di quel modello di sviluppo che è risultato fallimentare e che, altresì, è alla base della crisi odierna.

L’attuale percorso per la costruzione Europa 2020 – dice Barbieri – segue quindi un «piano inclinato e scivoloso che va raddrizzato o addirittura inclinato nel senso opposto» e se la città deve essere *smart*, allora l’interpretazione che si attribuisce a questo aggettivo deve essere rivista alla luce degli avvenimenti recenti.

L’introduzione di Barbieri è stata seguita dall’intervento di Fabrizio Barca³ in rappresentanza del Ministero dell’Economia e Finanze, che ha illustrato i modelli di sviluppo che orientano le politiche europee e proposto una riflessione in merito. La politica di “Coesione”, ad esempio, contiene in potenza le premesse per una nuova concezione di sviluppo, potenzialità che va tirata fuori. È in atto, però, uno scontro tra economisti, sociologi e antropologi “non solo morti” – dice Barca per sottolineare che non si parla esclusivamente di ideologie passate – ma tra viventi con concezioni molto diverse tra di loro, anche all’interno dello stesso settore disciplinare.

Uno dei modelli di sviluppo, ad esempio, individua nelle imprese e nell’economia i detentori della conoscenza e quindi della capacità di creare sviluppo. Questo modello, che ripone grandissima fiducia nelle imprese, presenta un problema non da poco, ovvero non considera gli aspetti sociali e inoltre è palese che è quello che ha creato la crisi.

La “Convergenza”, continua Barca, deriva dal modello redistributivo/compensativo che, nel tentativo di perseguire l’uguaglianza, vede il mondo piatto indifferenziato e vorrebbe che il reddito procapite di Londra fosse uguale a quello di Reggio Calabria, non tenendo in considerazione che oltre gli squilibri economici, esistono anche caratteristiche intrinseche delle aree. Il modello comunitario valorizza la “Conoscenza” come base dello sviluppo: a partire dall’informazione e dalla formazione, promuove una “maieutica dello sviluppo” che ogni territorio è indotto a trovare in sé, generando un processo che potrebbe essere definito di “auto-sviluppo”. Quest’ultimo modello, però, non funziona se non c’è un confronto costante con l’esterno ed è dunque necessario un modello rivolto ai luoghi, dove il “conflitto” creerà nuovo sviluppo e innovazione a partire dal locale, ma rimanendo sotto la guida di una regia generale.

Dopo questa analisi, Barca chiude con le indicazioni della Commissione Europea per lo sviluppo futuro: 1) concentrazione di obiettivi e fondi; 2) condizionalità, a cui dovranno essere sottoposti gli Stati o le Regioni; 3) metrica, per valutare i risultati dei progetti; 4) sperimentalismo; 5) rango politico della coesione, ovvero giustificazione politica di cosa è stato fatto con i fondi ottenuti.

Maria Krautzberger ha raccontato dell’esperienza berlinese e quindi di una città che ha costruito ponti materiali e culturali per passare dalla divisione fisica ed economica a una realtà unica di tre milioni e mezzo di cittadini,

con dei ritmi di sviluppo molto alti. Proprio in virtù di ciò, pur consapevole che in Europa si prevede di triplicare i fondi per i progetti “Interreg”, ha auspicato delle scelte ancora più coraggiose per aumentare il grado di coesione territoriale.

Christian Svanfeldt, dopo una premessa sulla sostenibilità delle città *gateway* e dell’ambiente urbano in generale, ha concentrato il proprio intervento sulla strategia e sui principi condivisi in sede europea per lo sviluppo urbano e per quello territoriale. Per quanto riguarda la città, è condiviso il fatto che questa debba essere luogo dell’evoluzione culturale e democratica, piattaforma della partecipazione e della valorizzazione delle differenze, luogo in cui è necessario procedere con una rigenerazione delle aree verdi e di quelle di alto valore ambientale, ma anche realtà che deve saper attrarre capitali ed essere motore della crescita economica. Sul fronte territoriale, invece, i principi condivisi sono quelli maggiormente legati alle reti e all’organizzazione generale, quindi quelli di una crescita equilibrata dell’economia, di una bilanciata organizzazione territoriale, di una struttura urbana policentrica, di una buona accessibilità dei servizi di interesse generale, della limitazione dello *sprawl* e di un elevato livello di tutela e qualità dell’ambiente.

Infine, l’intervento di Mercedes Bresso⁴ ha puntato sulle politiche di coesione territoriale e non ha taciuto perplessità in merito ad alcune dinamiche europee. Rappresentando il Comitato delle Regioni (CdR), Bresso ha chiarito che questo è composto da 344 membri eletti a livello delle regioni, delle provincie ma anche di grandi città e piccoli paesi. Il coinvolgimento di regioni e città è fondamentale perché queste sono il motore della crescita europea, ma in esse nascono anche le più gravi tensioni sociali. Nelle città, inoltre, si realizza anche il principio della *governance* europea multilivello, in quanto gli amministratori godono della legittimità di prossimità ma hanno sempre più competenze autonome grazie al decentramento di funzioni. Le città possono contribuire, quindi, a una crescita più intelligente, più sostenibile e più inclusiva. Per fare ciò, però, serve un effettivo processo di partenariato e il CdR ha avanzato alla Commissione Europea numerose proposte. Due di queste sono relative all’accompagnamento del PIL con altri indicatori di tipo qualitativo (sociali e ambientali) e la stipula di Patti territoriali tra governi nazionali ed enti locali e regionali per la defi-

nizione di piani nazionali di riforma, in modo che regioni e città partecipino alla costruzione e facciano propri gli obiettivi fissati da Europa 2020, perché le cosiddette *best practices* sono risultate fallimentari quando sono state copiate e non rielaborate in base al territorio. L’articolazione tra politica di coesione e la strategia Europa 2020 è tema controverso e il CdR esige che la politica di coesione non si trasformi in un semplice strumento di finanziamento della strategia Europa 2020. Secondo Bresso, la strategia, allo stato dell’arte, è settoriale, discendente e priva di sensibilità territoriale, mentre è necessario penetrare le questioni sociali fino al livello dei quartieri. Il programma Urban ha contribuito a dare visibilità all’UE nelle città, ma dal 2007 l’integrazione di questo nei PO FESR non convince perché favorisce le grandi città. Proprio per questo il CdR presieduto dalla Bresso ha raccomandato, per la futura politica di coesione 2014-2020, la creazione di un asse territoriale in seno ai POR, la presa in considerazione della dimensione urbana nei PO e l’incentivazione a realizzare progetti di cooperazione incentrati sulle città e sulle loro aree periferiche, ovvero tra dimensione urbana e rurale, con la trasformazione di URBACT in RURBACT.

In conclusione, Mercedes Bresso ha chiesto l’appoggio del Consiglio europeo degli Architetti e degli Urbanisti per la buona riuscita del Vertice europeo delle città e delle regioni di Copenaghen del marzo 2012.

Note

¹ Carlo Alberto Barbieri, professore di Urbanistica presso il Politecnico di Torino e Presidente della sezione INU Piemonte e Valle d’Aosta.

² I cinque obiettivi sono: 1) il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro; 2) il 3% del PIL dell’UE deve essere investito in R&S; 3) i traguardi “20/20/20” in materia di clima/energia devono essere raggiunti; 4) il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve avere una laurea o un diploma; 5) 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà.

Per i dettagli: http://ec.europa.eu/europe2020/index_it.htm

³ Fabrizio Barca, Dirigente Generale e Consigliere presso il Ministero dell’Economia e delle Finanze, già Capo del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione e Presidente del Comitato politiche territoriali dell’OECD.

⁴ Mercedes Bresso, Presidente del Comitato delle Regioni, Bruxelles.

Il ruolo strategico delle città gateway in Europa. IX Biennale delle città e degli urbanisti europei



Annalisa Contato

Il tema centrale della IX Biennale delle città e degli urbanisti europei è stato quello delle *European Gateway Cities*, argomento che è stato approfondito nel workshop parallelo “Il ruolo strategico delle città gateway in Europa”. I relatori del workshop, coordinato da Franco Migliorini (INU), hanno esposto le loro riflessioni in merito agli effetti che la globalizzazione sta producendo sul territorio europeo, con particolare riferimento alle dinamiche dell'economia globale, al mercato unico, all'attuale crisi economica che sta investendo tutti i paesi della Comunità Europea e ai flussi di scambio materiali e immateriali. È stato proposto un quadro generale delle trasformazioni in atto, delle problematiche e delle questioni ancora aperte e in continua evoluzione, con l'obiettivo di suggerire spunti di riflessione per la futura programmazione.

Per definire una *gateway city*, le funzioni di gateway, bisogna analizzare le capacità innovative e dinamiche che una città mette in campo per essere innovativa, attrattiva, produttiva e competitiva. Inoltre, le funzioni di una città gateway sono fortemente relazionate con le dinamiche dei flussi, che devono essere intercettati e organizzati, e proprio la densità di questi determina il rango delle città, il suo posizionamento gerarchico nel sistema globale, mentre la tipologia dei flussi determina il ruolo della città, la funzione prevalente, la specializzazione principale con cui si impone nel nuovo scenario globale.

L'ampliamento degli orizzonti per far fronte al mercato allargato, le relazioni di prossimità geografica che l'Europa intrattiene e che influenzano le dinamiche interne al territorio, il riposizionamento delle città europee nella competitività globale, la riorganizzazione dello spazio europeo attraverso la valorizzazione delle specializzazioni e l'attenuazione delle differenze, la definizione del ruolo competitivo delle città partendo dalle identità locali e dalle risorse endogene, la necessità di una strategia di sviluppo e di apertura verso lo spazio esterno al territorio europeo, sono state le tematiche maggiormente ricorrenti e correlate con il tema delle città gateway, affrontate sia da un punto di vista prettamente della pianificazione territoriale che da un punto di vista economico. Più volte è stata, infatti, sottolineata la necessità di una maggiore relazione tra gli urbanisti e gli economisti, l'esigenza di dover analizzare il contesto economico all'interno del quale le città si trovano, la loro base economica, per valutarne le variazioni, le reazioni e le reali possibilità di azione, per produrre valide e concrete proiezioni future.

Il Professor Antonio Calafati² ha presentato il suo contributo da economista, proponendo un punto di vista alternativo a quello degli urbanisti, portando all'attenzione la questione delle traiettorie di sviluppo delle città europee, ponendo al pubblico in sala una serie di domande provocatorie, a cui talvolta è difficile rispondere, mentre per altre è più facile sfuggire alla risposta. Interrogativi come: Quanto, la base economica delle città, è presa in considerazione nei processi di pianificazione? Come e quanto le politiche urbane stanno, di fatto, intervenendo per mantenere la base economica di una città, in un contesto in cui l'economia sta mutando? Come stanno reagendo le città a questi cambiamenti? Come stanno mutando? Come le stiamo valutando? Qual è il ruolo dei governi nell'accompagnare queste mutazioni? Solo attraverso la comprensione dei fattori che stanno influenzando e, in qualche modo, condizionando lo sviluppo delle città europee, la comprensione di dove questo sviluppo, non pianificato e non omogeneo, sta portando le città, diventa fondamentale al fine di costruire un adeguato scenario di sviluppo e definire le necessarie politiche.

A. Calafati parla di “politiche di aggiustamento”, di “strategie di aggiustamento”, necessarie per compensare i processi di adeguamento spontaneo e di riequilibrio e per far fronte ai repentini cambiamenti in corso che rendono ormai inadeguata la programmazione vigente non ancora conclusa, con obiettivi che si possono ritenere superati e inadatti alle nuove esigenze, ribadendo così un problema odierno che urge una rapida ed efficiente soluzione. Il fatto, poi, che non tutte le città hanno le capacità per costruire adeguate politiche di aggiustamento pone la questione della necessità di un sostegno esterno, per generare condizioni in cui tutte le città siano in grado di redigere piani efficaci. Altra importante questione che è stata evidenziata è l'esistenza di un divario tra le autonomie strategiche delle città (ovvero l'autogoverno delle città, la decentralizzazione e l'indipendenza nei processi di sviluppo) e le strategie del territorio europeo: la comprensione delle relazioni che esistono fra questi due livelli rappresenta un punto chiave per il perseguimento del bilanciamento del territorio europeo, tenendo conto che l'int-

grazione territoriale della Comunità Europea e, in particolare, l'integrazione del mercato, hanno in realtà accentuato le differenze, invece di riequilibrare il territorio, come si era ritenuto all'inizio di questi cambiamenti. «L'economia è un motore che funziona, ma si deve creare il contesto, utilizzare il sovrappiù che la città genera, per creare una città bella, una città coesa», con queste parole A. Calafati ritorna al tema della base economia delle città, sostenendo che bisogna ridistribuire l'economia e che serve una pianificazione che inglobi le città in una visione policentrica e macro-regionale, perché una città non deve confrontarsi soltanto con la dimensione locale, ma anche con quella regionale, nazionale ed europea.

In maniera complementare all'intervento di A. Calafati, Peter Mehlbye, Direttore Espon, riportando i risultati delle analisi che sono state condotte in merito ai processi di sviluppo delle città europee (in cui conferma la persistenza del predominio delle città dell'Europa centrale che, essendo dotate di basi economiche molto solide, evolvono con maggiore velocità e rispondono meglio ai nuovi processi globali), sostiene l'importanza di programmare una prospettiva di sviluppo in un'ottica globale, di creare strutture e sistemi di governance che siano in grado di gestire politiche integrate, di produrre processi di pianificazione che tengano conto non solo delle relazioni di vicinanza geografica, ma di più ampio raggio. È nel sistema policentrico che P. Mehlbye vede lo strumento per il futuro dell'Europa, per intervenire sul bilanciamento del territorio europeo, dove la cooperazione è il motore da cui i territori possono aumentare i propri vantaggi.

Il Professor Klaus Kunzmann³, con riferimento ai cambiamenti che stanno generando le nuove dinamiche della globalizzazione dell'economia, ha illustrato gli effetti dell'impatto dell'economia dei paesi asiatici sulle città e sulle regioni europee e del predominio dell'Asia sui mercati esteri (fenomeno, quest'ultimo, che ha generato la cosiddetta "febbre asiatica" ed alimentato la convinzione che le città asiatiche siano una minaccia per le città europee). Riconoscendo le capacità innovative dei paesi asiatici, sostiene che in Europa siano necessarie politiche per implementare i processi di collaborazione con l'Asia, per promuovere una maggiore apertura verso i loro mercati, per rafforzare le relazioni tra le università e centri di ricerca dei due paesi. Partendo da queste considerazioni, K. Kunzmann afferma che «le città gateway sono città cosmopolite, aperte, creative e innovative, sono finestre verso il mondo».

Nel corso del workshop sono stati presentati casi studio di alcune città europee emergenti, che intendevano

mostrare come il concetto di gateway viene diversamente interpretato. Fra le città gateway presentate (Amsterdam, Lipsia, Bordeaux, Greenland, Bari), alcune stanno sviluppando le proprie potenzialità, talvolta riproponendo in chiave innovativa le proprie identità, altre ne stanno creando di nuove per far fronte alle dinamiche globali, in costante evoluzione; alcune assolvono la funzione di gateway in termini logistici, come piattaforme nodali di una rete globale (di particolare interesse il caso dell'*AirportCity* di Schiphol, con il nuovo centro direzionale e del progetto dell'*Amsterdam Airport Corridor*), altre sono gateway per la capacità di essere un punto di riferimento globale grazie alle sole risorse immateriali possedute. Si deduce, pertanto, che esistono diversi modi in cui una città può essere gateway, o declinata come tale, ed il compito più arduo che le città devono affrontare è quello di dover definire il proprio ruolo, l'ambito in cui vogliono competere a livello globale, le specializzazioni da mettere in atto, implementando le capacità relazionali e ripristinando una base economica in forte crisi.

Il Professor K. Kunzmann, assolvendo il compito di trarre le conclusioni del workshop, ha ripreso alcuni dei concetti chiave che sono emersi durante le esposizioni: la necessità di guardare con maggiore attenzione all'economia locale, risorsa indispensabile per lo sviluppo; il tema dell'intercettazione dei flussi globali per i sistemi locali; l'importanza di implementare la cooperazione regionale entro le aree metropolitane. Ponendo l'accento sull'importanza di non tralasciare le analisi di carattere economico nella programmazione dello sviluppo, suggerisce di pensare allo sviluppo «cercando di guardare, invece che ad un'Europa di Nazioni e Corridoi, ad un'Europa di Regioni Metropolitane»⁴.

Note

¹ La Biennale, dal titolo "*Smart planning for Europe's Gateways Cities. Connecting peoples, economies and places*", si è svolta a Genova nei giorni 14-17 Settembre 2011.

² Antonio Calafati, Professore di Economia applicata all'Università di Ancona, sta effettuando delle ricerche che riguardano lo studio delle traiettorie di sviluppo delle città italiane e dello sviluppo urbano e regionale nella Germania Orientale dopo la riunificazione. Abstract e working papers sono disponibili online <http://www.antonioalafati.it/ricerca.html>.

³ K. Kunzmann, Professore Emerito presso la Technische Universitaat di Dortmund, ha recentemente pubblicato il libro *China and Europe: the implications of the rise of China for European space*, edito da Routledge, in cui analizza l'impatto dell'economia cinese sulle città europee.

⁴ Con queste parole, K. Kunzmann, facendo riferimento ai casi studio presentati, esprime il suo pensiero sullo sviluppo futuro del territorio europeo.



La IX Biennale delle città e degli urbanisti europei. Città regioni globali e Macro regioni europee



Reti

Alessandra Raccuglia

La IX Biennale, dal titolo “*Smart planning for Europe’s gateway cities, connecting people, economics and places*”, si è tenuta a Genova dal 14 al 17 settembre 2011 presso la sede dei Magazzini del cotone, sita all’interno di un contesto molto suggestivo della zona trasformata e rigenerata del Porto Antico di Genova. Il tema centrale della Biennale mirava al rilancio della competitività europea attraverso una politica urbana capace di attrarre investimenti innovativi e in grado di offrire a imprese e cittadini strumenti più evoluti per ottenere migliori condizioni del vivere nelle città. L’obiettivo della coesione interna al mercato unico ha messo alla prova città, regioni, nazioni e la loro capacità di riposizionarsi dentro i nuovi processi produttivi, costretti anche dalla crisi economica. Il termine *smart planning* indica la pianificazione intelligente alla quale sottende l’obiettivo generale “innovare per competere”¹.

La seconda parte della giornata è stata dedicata ai *workshop* tematici. Il “*workshop* quattro” riguardava il tema delle “Città regione globale e Macro regioni in Europa” (*Global city region e Macro-region*). È stato organizzato in due parti: la prima dedicata a casi di studio Europei presentati da esperti internazionali, la seconda ai *paper* selezionati tra quelli presentati da studiosi ed esperti del tema. Dall’esposizione delle due parti del “*workshop* quattro” si è notato come i casi studio si occupassero principalmente di “*Global city region*” mentre i *paper* selezionati miravano alla definizione del concetto di “Macro regioni”² europee. I quattro casi di studio³ presentati sono stati: il caso di Londra (P. Newman della *Westminster University*), il caso della Regione Radstad (P. Gerretsen del *Delta Metro Pool*), il caso della Regione Catalogna (O. Nello della *Universitat Autònoma de Barcelona*) e infine il caso del Nord Italia (P. Perulli dell’Università del Piemonte Occidentale).

Dall’introduzione di P. Perulli⁴ si è evidenziato il collegamento tra la scala globale e la scala locale sotteso ai due temi centrali del “*workshop* quattro”. In un contesto europeo in cui la relazione tra istituzioni e governo del territorio è in continua evoluzione, si ricercano nuovi strumenti per affrontare nuove sfide. Ciò che si sta cercando di sviluppare è un approccio diverso al tema della pianificazione. Le città non sono più delle entità facilmente definibili. Non sono più soltanto un luogo in cui risiedere o fare *buisness*. Le città sono sempre più relazioni e sempre meno accumulazioni di capitale. La forma delle città moderne è complessa. I flussi e le relazioni passano anche per il *web*, per tanto non si devono più studiare soltanto i flussi reali, ma la complessità delle reti.

Dall’esposizione del caso studio di Londra, P. Newman sostiene che non esiste città-regione che abbia trovato un modello di governo soddisfacente. Il problema è proprio quello delle scale. A Londra ci sono molti progetti attivi, già inclusi nel nuovo *master plan*, detto anche il “Piano blu”. È stata prevista la continua crescita della città e si spera sia accompagnata da una crescita economica. La città di Londra, nel Regno Unito, sembrerebbe l’unica città che cresce dimensionalmente anche se, si evidenzia un problema di governo del territorio nel momento in cui si inserisce Londra nel territorio regionale. A livello nazionale sembra che manchi un coordinamento efficace per dar vita a nuove infrastrutture.

La Regione del Randstad è una delle zone più urbanizzate del mondo, ma con basse densità. Da sempre è una zona molto fertile per via delle periodiche inondazioni. Le stesse città sono state costruite sui letti dei fiumi. L’intera area si trova a circa 5-6 m s.l.m., pertanto la zona è attrezzata con un sistema di pompe che controllano il livello delle acque. Fino a due secoli fa, i disastri idrici hanno distrutto villaggi e città ed è per tale ragione che la gestione delle acque, in questa regione, è tenuta sotto stretto controllo. Si è cercato, attraverso delle politiche, di mantenere un certo equilibrio tra le aree urbane e le comunità rurali, ma non si può dire che l’obiettivo sia stato raggiunto perché la zona appare oggi come un grande agglomerato urbano. La popolazione è quadruplicata dall’inizio del secolo e il rischio più grave ad oggi è diventare un’area periferica, perché le politiche di sviluppo del sistema ferroviario tagliano fuori la Regione del Radstad. Alcune delle domande poste ai relatori riguardavano il modello di *governance* applicato nelle operazioni di organizzazione territoriale e se davvero dipenda da questo il successo di determinate operazioni. La risposta nel caso del Radstad è stata negativa perché, è pur vero che gli approcci *Bottom-up* e *Top-down* qui si mescolano, ma il controllo ambientale Olandese è radicato nella storia del Paese. L’avvento del capitalismo obbliga a fare ricorso al modello di *governance* strutturato.

Barcellona è sempre stata una città attraente per gli urbanisti europei. Le politiche pubbliche hanno fatto di



Barcellona ciò che è adesso: una città di successo. Barcellona è capitale della Catalogna. È situata al centro della regione e il suo sviluppo verso l'interno ha coinvolto le colline intorno (dalla fine del 1959 al 1975). L'esodo che ha coinvolto la città è stato gestito a fatica. L'urbanizzazione dei dintorni è un fenomeno di *urban sprawl*. Vi è stata una nuova fase di metropolizzazione con un conseguente ritorno ad anelli metropolitani. Inoltre è stato dimostrato che la popolazione spagnola stia diminuendo, ma sono in notevole aumento gli immigrati che si concentrano verso il centro città. Apparentemente in contro tendenza, questa nuova componente demografica si insedia nel centro della città, la parte urbana più costosa per gli affitti. Ma grazie a questo nuovo fenomeno la popolazione è cresciuta da 2 a 5 milioni di abitanti, creando non pochi problemi alla pianificazione spaziale. Si è dovuto consumare tanto suolo per soddisfare la domanda: fino a 3 ha al giorno. L'operazione che si è deciso di intraprendere è stata la riqualificazione di alcuni quartieri, prendendo in considerazione le tipologie tradizionalmente degradate come i nuclei storici, i borghi e i quartieri nati da processi di urbanistica marginale. Il comune di Barcellona ha scelto i limiti dell'operazione, mentre la regione della Catalogna ha rappresentato il processo. Se l'operazione totale fosse stata affidata alla Regione della Catalogna l'amministrazione non avrebbe deciso di scendere fino alla scala del quartiere.

La relazione di P. Perulli sul Nord Italia è una proposta per un nuovo regionalismo funzionale. Non esiste ancora una vera e propria struttura di *governance*, ma si tratta di 20 aree metropolitane emergenti con caratteristiche differenti. Un'area dinamica dal punto di vista economico, da osservare non più alla scala del cittadino, ma alla scala regionale. Nelle intenzioni non vuole trattarsi di una rivendicazione della "Padania", ma di una riscoperta geografica, perché le città sono sempre più nodi di una rete. Quest'ultima affermazione è stata oggetto di discussione all'interno del *workshop*, in quanto in sede scientifica, se si attribuisce valore a questa delimitazione geografica, si dà valore ad una questione politica. Ma ciò che preme di più da capire riguarda le aggreganti territoriali: quali sono? Si dà un peso maggiore ad aggreganti di tipo funzionale (mobilità, industria, etc.) o la geografia fisica dei luoghi ha ancora un peso nella delimitazione di parti di territorio? Ed ancora, il progetto di una "*Global city region*" come si relazionerebbe con le politiche delle singole regioni che ne fanno parte? La risposta di P.

Perulli ha indicato che l'immaginazione geografica ha comunque avuto un ruolo nella scelta dei limiti dell'operazione, ma è pur vero che le relazioni funzionali principalmente hanno fatto da guida. Riguardo le politiche regionali, ha affermato che le regioni non possono più legiferare per sé ma dovranno integrare le loro politiche e, in un contesto di "*Global city region*", dovranno accettare di adeguarsi a sfide e obiettivi comuni.

La seconda parte del "*workshop* quattro" è stata dedicata ai *paper* selezionati. G. Paludi ha presentato il "Tavolo interregionale per lo sviluppo territoriale sostenibile dell'area Padana-Alpina-Marittima" costituito dalle Regioni Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia, Emilia Romagna, Veneto, Friuli Venezia Giulia e le Province Autonome di Trento e Bolzano; G. De Luca ha presentato "Pianificazione regionale cooperativa: i nodi dell'approccio italiano alle Macro-Regioni" ripercorre il percorso che ha portato alla formazione della macro regione settentrionale (Padana-Alpina-Marittima), dagli obiettivi e dalle traiettorie di lavoro presenti e future; D. Di Ludovico ha presentato "Evoluzione delle reti di città nella macro-regione centrale tra ricostruzione e sottoutilizzo", con particolare riferimento alla macro-regione Adriatico-Tirrenica; A. Raccuglia ha presentato il *paper* "Dalla Macro-Regione al *Med-Space*", nel tentativo di chiarire il concetto di Macro-Regione e riferendosi all'opportunità di creare un osservatorio territoriale per la formazione della Macro-Regione Mediterranea; C. Scoppetta ha presentato il *paper* "*The Baltic sea Macro-Region. A soft synaptic space within european rescaling process*" rivolto al caso studio della Macro-Regione del Mar Baltico; G. Perino, in conclusione, ha presentato il *paper* "Trend insediativi nelle Regioni del nord", tentandone la rappresentazione spaziale delle dinamiche demografiche.

Note

¹ L'innovazione è uno degli obiettivi principali del documento "Europa 2020".

² Tale considerazione deriva dalla definizione di Macro-regione che, secondo l'Unione Europea, rappresenta un'area territoriale composta da un certo numero di regioni di Paesi che presentano una o più caratteristiche e sfide comuni.

³ Inizialmente, i casi studio previsti erano cinque, ma, il *discussant* del caso di Parigi non è stato presente all'incontro.

⁴ P. Perulli in questa occasione, insieme a P. Bassetti che l'ha presieduta, è stato coordinatore del *workshop*.

Il progetto QVQC: Quali Velocità, Quale Città. L'AV e le trasformazioni territoriali e ambientali in Europa e in Italia

Luca Raimondo

Giorno 08 Febbraio 2012 si svolgerà a Roma, presso la sede della Società Geografica Italiana, un convegno di importanza nazionale intorno ai temi della mobilità, organizzato dal GIS-QVQC e dalla Società Geografica Italiana, in collaborazione con Ferrovie italiane (Gruppo FS), Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE), Fondazione Ugo La Malfa, CERTeT Bocconi di Milano (Centro di Economia regionale, dei trasporti e del turismo) e Dipartimento di Economia e Statistiche dell'Università degli Studi di Salerno. Tante le personalità chiamate a caratterizzare l'incontro, invitate a discutere intorno a temi che riflettono il ruolo strategico assunto per l'appunto dalla mobilità: la crisi dell'Euro e della finanza pubblica degli Stati UE; infrastrutture e sviluppo economico - le politiche per la mobilità ed il trasporto integrato della UE; il ruolo dell'AV/AC in Italia - le politiche del gruppo FS; le macroaree e macro regioni metropolitane; il ruolo dei Comuni. A partire dalla segnalazione di quest'evento, cercheremo di capire cosa è QVQC, acronimo del progetto "Quali Velocità, Quale Città" e, al contempo, spiegarne le origini.

Il progetto QVQC basa la sua ragion d'essere sia sul presupposto che le trasformazioni territoriali e urbane, già in atto nel nostro Paese, sono principalmente il risultato delle politiche UE in materia di mobilità e del trasporto integrato assimilate dal nostro ordinamento legislativo, sia anche dalla constatazione che, affinché possa costruirsi un congruo quadro delle conoscenze relativamente alle dinamiche territoriali, è necessario il confronto con il Gruppo FS che già da tempo, d'intesa con le Istituzioni locali, è impegnato a realizzare il Programma AV/AC, a livello regionale e metropolitano. La finalità è quella di costruire un quadro conoscitivo d'insieme relativo sia alle trasformazioni territoriali interessate dall'attraversamento dell'alta velocità, sia a quelle delle Aree Metropolitane e, ancora, conoscere e approfondire le relazioni che intercorrono tra la pianificazione territoriale ed infrastrutturale e le programmazioni economiche a tutti i livelli, nazionale e regionale. Infine, questi obiettivi saranno perseguiti mediante l'utilizzo di una Piattaforma Integrata di Comunicazione nell'ambito del programma triennale 2012-2015. Tale programma triennale sebbene ricalcherà la formula,



già felicemente collaudata nel corso del precedente triennio, di attivare i laboratori territoriali di studio e progettazione relativi alla AV/AC e alla valorizzazione delle aree dismesse, tuttavia avrà elementi di novità e aggiornamento alla luce della crisi economica e finanziaria che attualmente interessa l'intera Eurozona.

Per comprendere ancor meglio il senso della giornata di studio si segnala che questa avviene a conclusione di un ricchissimo e intenso ciclo triennale di incontri, seminari e tavoli tematici tenuti in varie sedi universitarie e di manifestazioni culturali che hanno avuto origine, seppur in forma di domanda, a Palermo il 24 M. Alla giornata palermitana sono seguiti altri incontri e tavoli di lavoro che si sono protratti fino ai primi mesi del 2008, in occasione dei quali si è venuta configurando l'attuale struttura del progetto e del processo, mettendone a punto finalità, obiettivi e strumenti, fino ad arrivare a una bozza del protocollo d'Intesa collegato a un programma di iniziative e ad una piattaforma multimediale di comunicazione. L'occasione per mettere in moto il processo del GIS (Gruppo Interdisciplinare di Studi) è stata quella delle giornate che hanno celebrato il Congresso Mondiale dell'Architettura, tenutosi al Lingotto di Torino dal 28 Giugno al 02 Luglio 2008.

Dunque è proprio a Palermo che la paziente costruzione di una fitta maglia annodata mediante scambi di vedute, conoscenze, incontri avuti nell'arco di almeno quarant'anni di militanza nell'Urbanistica italiana e di lavoro professionale della pianificazione urbana e territoriale, si è tradotta nell'ipotesi (che sarà assorbita nel progetto QVQC) di tessere una rete di relazioni nella quale possano convergere sinergie tra Ricerca, Impresa e Istituzioni³. Infatti, in linee generali, è proprio la mancanza di convergenza tra Ricerca, Imprese e Istituzioni il vero nodo gordiano attorno al quale ruotano i limiti del sistema di ricerca in Italia; nella fattispecie dell'alta velocità, il progetto QVQC ritiene debba essere indispensabile scioglierlo, istituendo come base di partenza l'attivazione di tali sinergie tra i tre sistemi Ricerca-Imprese-Istituzioni, affinché si possa ragionare e interagire sulle trasformazioni che stanno interessando il territorio e l'ambiente, in Italia e in Europa. Allo stesso momento, tale convergenza apre la possibilità di costruire un progetto e un programma

di iniziative (sulle realizzazioni AV/AC e le loro interrelazioni con il territorio e la comunità) da organizzare nelle maggiori città italiane attraversate dall'alta velocità e al quale riferire un sistema di occasioni di studio, di dibattito e di approfondimento.

Molteplici sono state le iniziative promosse dal Gruppo GIS-QVQC lungo l'arco temporale del triennio 2008-2011: si ricordano tra tutte le partecipazioni a Urban Promo del 12 Novembre del 2008 a Venezia, all'Aspen Seminars for Leaders del 22-24 Maggio 2009 sempre a Venezia, alla Scuola Estiva UNICAL 2010 del 10-16 Luglio 2010 a Morano Calabro. Inoltre il GIS ha prodotto anche tre Progetti di Ricerca di Interesse Nazionale con carattere interdisciplinare, coinvolgendo ben 13 Unità Locali di Ricerca in tutta Italia⁴.

Nel corso della giornata del 07 Giugno 2011⁵, sul tema: "Il rapporto tra spazi della mobilità e spazi della stanzialità con particolare riferimento alla Sicilia", è stato presentato a Palermo da Francesco Coppola, Carlo De Vito, Giampaolo Basoli, Nicola Giuliano Leone e dallo scrivente (nella qualità di discussant e in rappresentanza dei dottorandi di primo anno) il REPORT 2008-2011 del Progetto QVQC. Durante i lavori è stata avanzata dai Proff. Coppola e Leone la proposta di una Rete di Dottorandi disposti a orientare il loro percorso formativo di Dottorato sui temi di QVQC per il prossimo triennio, utilizzando la piattaforma come laboratorio di ricerca.

Il contributo della rete dei dottorandi, che sarà riproposto nel corso dell'incontro accennato all'inizio, che avrà luogo giorno 08 Febbraio, nell'ambito della Piattaforma Integrata di Comunicazione, deve essere quello – partendo dal lavoro acquisito - di una sua utilizzazione futura più agile e diretta, nella consapevolezza che questo esperimento è, allo stato attuale, l'unico esempio in Europa che indagli le interrelazioni fra le tematiche inerenti la mobilità e le politiche delle TEN-T (acronimo inglese di Trans-European Networks – Transport, ovvero Reti di Trasporto Trans-Europee) e le trasformazioni della città, dei territori e dell'ambiente. La costituzione di una "Rete di Dottorandi di Ricerca" di varia estrazione disciplinare è stato valutato e considerato lo strumento idoneo affinché possa prendere corpo il carattere originale e innovativo della Piattaforma QVQC e prendere vita un Progetto Pilota su questi stessi temi da presentare alla UE.

La piattaforma QVQC, che ha dato al GIS la possibilità di comunicare, sviluppare e promuovere le proprie iniziative attraverso l'adozione di *Alfresco*, un software ECM (*Enterprise Content Management*) particolarmente sviluppato nella gestione dei contenuti dell'impresa ed adattato alle esigenze del GIS, è anche l'occasione vantaggiosa affinché la ricerca universitaria possa contribuire, in un'ottica interdisciplinare, a dare una seria spinta allo studio ed all'approfondimento delle tematiche inerenti l'AV/AC.

La rete dei dottorandi sarà chiamata ad affiancare il GIS ed il Comitato di Coordinamento nella gestione e nel potenziamento strutturale delle attività interne al progetto QVQC, con il ruolo di ricompattare e cucire i diversi apporti provenienti dai settori di eccellenza della ricerca in Italia; altresì, dovrà farsi interprete dell'altra grande eccellenza del nostro Paese, rappresentato dal network dell'AV, l'altra promettente occasione di sviluppo del nostro Paese in quanto anch'esso ricompatta e cuce territori un tempo separati dalla distanza.

Note

¹ Il prof. Francesco Coppola interveniva in quell'occasione in qualità di docente di Urbanistica della Facoltà di Architettura dell'Università Federico II di Napoli e il prof. Nicola Giuliano Leone nelle vesti di Preside della Facoltà di Architettura dell'Università degli Studi di Palermo.

² Di questo evento già Davide Leone dava contezza nella nota apparsa nel numero di InFolio dell'Ottobre 2007. Nel corso di quella giornata, egli scriveva, «[...] si è proposto un dialogo in grado di uscire dai confini dell'Accademia per rivolgersi ad istituzioni esterne. In particolare è stato trovato un interlocutore attento nelle ferrovie italiane che sono state invitate, nelle loro mutevoli sigle e forme, ad esporre i propri programmi e progetti soprattutto in relazione alle realtà territoriali del Mezzogiorno[...]» (Leone, 2007, 7).

³ Al Progetto QVQC (dicembre 2011), risultano associati 42 soggetti (29 in più di quelli che originariamente hanno sottoscritto il protocollo d'intesa a Torino), molto variegati sotto il profilo giuridico e delle *mission*. Le categorie di appartenenza sono: 1. Gruppi Industriali, Imprese e Associazioni di Imprese; 2. Istituzioni, Associazioni, Enti territoriali e Consorzi tra gli Enti territoriali; 3. Istituzioni Universitarie, Centri di Ricerca Universitari, Strutture Interdipartimentali; 4. Fondazioni Culturali; 5. Associazioni e Società Professionali; 6. Associazioni ed Istituti di Cultura.

⁴ "Gli effetti sull'economia regionale dell'attivazione di servizi ad alta velocità ferroviaria", coordinatore prof. M. Ricci dell'Università degli Studi di Genova; "ITATOUR: visioni territoriali e nuove mobilità, progetti integrati per il turismo nella città e nell'ambiente", coord. Prof. N.G. Leone, Università degli Studi di Palermo; "ITAV (Italian Atlas Of Velo_Cities)", coord. Prof. O. Baccelli, CERTeT Università Bocconi.

⁵ Questo incontro faceva parte di un ciclo di cinque giornate di conferenze, seminari e presentazioni di libri intorno alla contemporaneità in ragione del mestiere di pianificatore territoriale urbanista, tenutosi a Palermo e promosso dal Prof. Nicola Giuliano Leone, presso la Facoltà di Architettura dell'Università degli Studi di Palermo, con la collaborazione del CdL in Pianificazione Territoriale, Urbanistica e Ambientale, del CdL in Architettura, nonché del Dottorato in Pianificazione Urbana e Territoriale.

Bibliografia

Leone D. (2007), "Note dalla giornata di Studi Quali Velocità", in *InFolio*, n.20, Dipartimento Città e Territorio dell'Università degli Studi di Palermo, Palermo, pp. 5-6.

Il ruolo dell'utopia nell'evoluzione della disciplina

a cura di *Rosangela Formoso*



Premessa

«Senza che la gente se ne renda davvero conto, per rispondere alla convulsa evoluzione della società e delle sue esigenze, la città sta cambiando in modo drammatico: essa ospita ormai oltre l'80% della popolazione del Nord del pianeta e il 45% del Sud (che dovrebbe raggiungere il 60% nel 2025); non è più un sistema concentrato e sostanzialmente chiuso in un territorio semivuoto, ma si diffonde e confonde con quest'ultimo e si realizza nei modi più svariati, dalle costellazioni di centri, alle metropoli che sovente accumulano molte città satellitari, alle megalopoli; la globalizzazione la costringe a rispondere a sollecitazioni planetarie; l'esistenza dei centri antichi e della memoria storica può scontrarsi e originare conflitti coi bisogni di progettazione e con le nuove spinte creative; il moltiplicarsi delle attività, delle funzioni da assolvere, della mobilità porta a un aumento della congestione e richiede diversi modi di accesso alla città e al territorio e di uso delle strutture; il ruolo delle grandi opere (piramidi, cattedrali, castelli, piazze, stazioni, fabbriche) è del tutto mutato» (Lanzavecchia, 1999, 219).

Così si apre la riflessione di Lanzavecchia su quello che egli ritiene possa essere il futuro della città. Ogni cambiamento si basa sul ripensamento e sulla ridefinizione del contesto esistente, mettendolo in crisi. Per certi versi la crisi diventa fisiologica all'interno dell'evoluzione del sistema, come una condizione che, periodicamente, si ripresenta portandoci a riflettere e rivedere l'attuale condizione del sistema urbano. Secondo Salzano, nel momento stesso in cui iniziamo a parlare di urbanistica moderna parliamo di crisi della città. Questa, che nasce come casa della società, il luogo dove si manifesta l'interesse collettivo, a partire dalla rivoluzione industriale, si trova a dover fare i conti con l'interesse capitalistico fortemente individuale, diventando, quindi, il luogo della contraddizione, dove la funzione sociale coesiste con l'appropriazione privatistica della rendita fondiaria (Salzano, 1998).

«La grande maggioranza delle ragioni di crisi della città, anche contemporanea, è riconducibile alla contraddizione tra il carattere collettivo, comunitario, sociale della città e le caratteristiche individualistiche di taluni fondamentali aspetti dell'organizzazione della produzione e del consumo. Questo è il peccato d'origine con cui l'urbanistica moderna da due secoli si scontra» (Salzano, 1998, 41).

L'urbanistica moderna nasce come soluzione alla crisi urbana dovuta alle importanti trasformazioni economiche e sociali conseguenti alla rivoluzione industriale. La risposta ai disagi che venivano vissuti in ambiente urbano guardava in primo luogo alla componente sociale, prevedendo un modello di organizzazione spaziale che migliorasse la qualità della vita. L'obiettivo dell'intervento sul sistema urbano ha quindi, come fine ultimo, il miglioramento dello stile di vita degli abitanti. Il ruolo della pianificazione territoriale e urbana è quello di indirizzare le trasformazioni necessarie al miglioramento.

Durante una conversazione con altri dottorandi in Pianificazione Urbana e Territoriale¹, nel tentativo di definire la nostra disciplina, si è giunti ad uno strano accostamento: pianificazione come spartito delle trasformazioni. Il pianificatore, in questo modo, può gestire e controllare le trasformazioni delle varie parti, gestendo la complessità. Il controllo della trasformazione non può essere visto come la totale previsione dei risultati attesi. È possibile prevedere e organizzare i momenti delle trasformazioni per il raggiungimento di uno stato auspicabile, ma non potremo mai avere la totale certezza che l'azione che stiamo prevedendo porti necessariamente a quello stato. La presunzione di poter esercitare il controllo totale sulla trasformazione, sia sociale che strutturale, sconfina nell'utopia.

Urbanistica e utopia

«L'essenza dell'utopia sta nel delineare un mondo contrapposto alla realtà, della cui non attuabilità si è consapevoli. [...] Nell'immaginazione possono assumere una forma figurativa che si può addirittura concretizzare in illustrazioni, come abbiamo visto in Filarete. Molte utopie letterarie si incentrano sulla descrizione di città ideali che tuttavia vengono di rado raffigurate. La traduzione della teoria in immagine significa già una riduzione della qualità utopica. Le raffigurazioni di città ideali possono difficilmente competere con le relative utopie letterarie. Le "città invisibili" (Italo Calvino) devono restare invisibili per essere pienamente ideali e vere» (Kruft, 1989, 10). Se le utopie sono contrapposizioni alla realtà attuale, elaborate nella consapevolezza della loro inattuabilità, si finisce per smentire o, è il caso di dire, alterare quelle che sono le origini dell'urbanistica moderna. L'urbanistica moderna nasce con l'utopia. «L'utopia, insomma, è destinata a rimanere un'intenzione, una proposta, un progetto, condannati a rimanere tali. Owen e Fourier non pensavano di essere degli utopisti. Infatti, non solo Owen (il cui carat-

tere pratico lo sollecitava di per sé in questa direzione) ma anche Fourier, corredarono le loro proposte di precisi preventivi economici, e si diedero un gran da fare per cercare *sponsor* e promotori da coinvolgere nella realizzazione dei loro progetti. Non furono fortunati. Tentativi ve ne furono, ma non ebbero successo. Qualche insediamento riconducibile ai loro modelli fu realizzato, ma non diede luogo a un'applicazione in qualche modo generalizzata» (Salzano, 1998, 48).

Potremmo dire che si tratti di «utopia inconsapevole»: le idee elaborate e sostenute da Owen o Fourier, come afferma lo stesso Salzano, volevano trovare un'applicazione concreta nella realtà. I progetti sociali elaborati guardavano anche alla progettazione spaziale, prevedendo un piano di fattibilità economico. Il loro obiettivo non era esclusivamente teorico ma fortemente concreto, la trasformazione da loro proposta doveva diventare realtà. Diversi tentativi di attuazione sono stati fatti sia in Europa che negli Stati Uniti anche se i risultati raggiunti non sono stati all'altezza dei risultati attesi. La correlazione tra l'urbanistica e l'utopia sembra ancora più forte leggendo Reiner.

«Così come l'urbanistica deve oggi misurarsi con le conseguenze di azioni nate da concetti utopistici, nel ventesimo secolo essa ha assorbito, sia pure indirettamente, molte delle idee che hanno trovato la loro prima espressione nella letteratura utopistica. Anche se l'architettura, la sociologia o gli studi giuridici hanno rappresentato una fonte di idee per il pensiero urbanistico, le utopie hanno contribuito almeno nella stessa misura a definire tali concetti. Alcuni degli ideali che l'urbanistica ha in comune con gli scritti utopistici partono dalla convinzione che sia utile modificare un ambiente, che "l'uomo buono" sia il prodotto di un ambiente decente e salubre, che siano obiettivi desiderabili un quartiere o una città fondati sul lavoro. Per esempio è possibile mettere in luce come i concetti di quartiere o di vicinato risalgano all'anarco-sindacalismo, o a movimenti di pensiero ancora precedenti. Ovviamente, le stesse utopie non sono che una delle forme in cui si esprime l'interesse per l'ambiente ideale» (Reiner, 1967, 7).

Secondo Reiner, la familiarità con le teorie utopistiche e gli utopisti in genere, come con tutta la letteratura di natura propagandistica o didattica che miri al miglioramento dell'uomo o del suo ambiente, ha svolto un ruolo preciso nella formazione degli urbanisti. Partendo da questi, Reiner sostiene che la particolare natura della disciplina consenta di compiere il passo successivo, ovvero li traduca in azioni concrete.

L'utopia si configura quindi come la forma embrionale del progetto territoriale capace di guardare alla componente sociale. Ritiene, inoltre, che lo stesso tipo di approccio sia stato utilizzato nelle elaborazioni di Le Corbusier o di Garnier, allargando il concetto di utopia, promuovendone il superamento a favore del concetto di «comunità ideale»²² in modo da risolvere la questione terminologica legata alla realizzabilità del progetto stesso (Reiner, 1967).

Infatti, possiamo affermare che «il punto dolente è la realizzabilità di quello che già sappiamo progettare, ma non siamo capaci di mettere in pratica. Le utopie più recenti nate in seguito alla rivoluzione industriale – i villaggi di Owen, Fourier, Cabet, le città giardino di Howard, i *Trois établis-*

ments humains di Le Corbusier, di cui pure si parla in questo volume – sono fin dall'inizio programmi d'azione, ed i loro ideatori sono impazienti di metterli in pratica, anche in circostanze problematiche ed insufficienti. Modelli impossibili, ma concepiti e messi a confronto con la realtà per poter diventare possibili.» (Benevolo, 1999, XIV).

Dalla-teoria-alla-realtà

«I primi tentativi per correggere i mali della città industriale si polarizzano in due casi estremi: o si ritiene di dover ricominciare da capo, contrapponendo alla città esistente nuove forme di convivenza dettate dalla pura teoria, o si tenta di risolvere separatamente i singoli problemi e di rimediare ai singoli inconvenienti, senza tener conto delle loro connessioni e senza una visione globale del nuovo organismo cittadino. Al primo caso appartengono i cosiddetti utopisti – Owen, Saint-Simon, Fourier, Cabet, Godin – che tuttavia non si limitano a descrivere la loro città ideale, come Moro, Campanella o Bacone, ma s'impegnano per metterla in pratica; al secondo caso appartengono gli specialisti e i funzionari che introducono nelle città i nuovi regolamenti igienici e i nuovi impianti, e dovendo trovare gli strumenti tecnici e giuridici per realizzare queste modifiche danno inizio, di fatto, alla moderna legislazione urbanistica.

La maggior parte di queste iniziative, anche quelle apparentemente più tecniche, hanno uno sfondo ideologico ben riconoscibile, che coincide in larga misura coi primordi del socialismo moderno, tanto che per trovar notizie di questi avvenimenti conviene consultare i manuali di storia economica e di storia del socialismo, anziché i libri tecnici specializzati.

Questa coincidenza però è vera solo fino al '48, finché il movimento operaio non è ancora organizzato in contrapposizione ai partiti borghesi; difatti nelle esperienze urbanistiche di questo periodo affluiscono diverse correnti ideologiche, dal comunismo ugualitario di Cabet al neo-cattolicesimo francese. Marx ed Engels imprimono poi al movimento operaio la svolta decisiva, e il socialismo marxista, impegnato a spiegare la rivoluzione del '48 e il suo fallimento in termini strettamente politici, mette in luce le contraddizioni dei movimenti anteriori, ma perde di colpo la connessione fra istanze politiche e urbanistiche, che sebbene formulata in modo semplicistico s'era finora tenacemente mantenuta.

D'ora in poi, la teoria politica svaluta quasi sempre le ricerche e le esperienze di settore, sforzandosi di assorbire senza residui le proposte di riforme parziali nella riforma generale della società. Dal canto suo la cultura urbanistica, isolata dal dibattito politico, si configura sempre più come pura tecnica al servizio del potere costituito; ma non diventa per questo politicamente neutra, bensì cade nell'ambito della nuova ideologia conservatrice che si sta formando proprio in quegli anni, del bonapartismo in Francia, dei gruppi *tories* innovatori in Inghilterra, dell'imperialismo bismarckiano in Germania» (Benevolo, 1963, 8-9).

Il legame tra la politica e la disciplina è quasi indissolubile. La realizzabilità di un'opera si scontra con due questioni fondamentali, molto spesso tra loro intrecciate, che sono la fattibilità economica e quella politica.

Questa «regola» valeva già per «Owen e Chadwick, sebbe-

ne legati a un'idea primitiva della pianificazione urbanistica, ci mostrano questa semplice verità: che l'urbanistica è una parte della politica, necessaria a concretare ogni programma operativo e nello stesso tempo non riducibile alle formule programmatiche generali. Per migliorare la distribuzione delle attività umane sul territorio bisogna migliorare i rapporti economici e sociali da cui dipendono le attività; d'altra parte non basta migliorare i rapporti economici e sociali perché quelli spaziali risultino automaticamente corretti, ma la modifica dei rapporti spaziali è uno dei modi, inseparabile dagli altri, per attuare l'equilibrio generale che è il fine dell'azione politica. I tempi e i modi di quest'azione sono infinitamente più complessi di quanto Owen supponesse, ma l'obiettivo stabilito per la sua utopia resta valido ancora per i piani urbanistici contemporanei: «Trovare una collocazione vantaggiosa per tutti, in un sistema che con senta di continuare il progresso tecnico in modo illimitato» (Benevolo, 1963, 10).

Benevolo descrive con molta accuratezza il ruolo della politica nella gestione della trasformazione delle città industriali. Nel suo testo³ rileva l'esistenza di una correlazione tra le trasformazioni urbane, tanto da poter guardare al lavoro degli utopisti e alla crisi della città industriale in modo che questi possano divenire una chiave di lettura per l'analisi e la gestione delle problematiche attuali. Dopo la descrizione delle cause che determinano la trasformazione della città industriale continua dicendo: «La cultura politica ed economica del tempo è colpita non tanto da quel che di nuovo si costruisce quanto dalla caduta delle strutture tradizionali, e teorizza soprattutto l'opposizione ai vincoli e agli istituti che ostacolano la libera espansione delle nuove iniziative. I riformatori politici adoperano la critica razionale per demolire i privilegi dell'assolutismo, della gerarchia sociale, del dirigismo economico, e mentre studiano con cura le garanzie del cittadino contro gli abusi dell'autorità, lasciano in ombra il tipo di organizzazione del nuovo Stato, concepito anzi preferibilmente come uno spazio vuoto dove l'individuo e il pubblico potere si affrontano direttamente, facendo astrazione da ogni struttura intermedia che ne perturbi il rapporto: la realizzazione dell'ideale democratica sembra infatti condizionata all'assorbimento di tutte le "società parziali" nella "repubblica" sovrana.

Questa impostazione teorica, mentre porta in primo piano i problemi politici generali e costituzionali, svaluta i problemi organizzativi di settore, o li riduce a semplici deduzioni dagli enunciati teorici generali. Ogni difficoltà incontrata, connessa con la sopravvivenza di qualche istituto tradizionale, favorisce la formazione di teorie che escludono ogni forma d'intervento pubblico in quel settore. Durante la carestia del 1797 Malthus enuncia la sua teoria della popolazione, dimostrando l'inutilità di ogni legge per l'assistenza dei poveri, e nel 1817, durante la depressione del dopoguerra, Ricardo pubblica il suo trattato di economia politica sostenendo l'abolizione dei dazi e delle dogane» (Benevolo, 1963, 24).

Oggi, si può parlare di utopia?

La riflessione parte da una domanda: qual è la differenza tra gli utopisti, come Owen, Fourier o Cabet, e chi oggi promuove nuovi modelli urbani?

L'evoluzione della componente sociale e delle funzioni da questa svolte mettono in crisi, dal punto di vista strutturale, la città rendendo necessaria la sua trasformazione. Il cambiamento, ovvero, l'evoluzione sia della componente strutturale che di quella sociale, potrebbe esser visto come una funzione periodica: ciclicamente, la società attraversa un periodo di transizione che necessita un'evoluzione dell'intero sistema insediativo.

«Anche per la città è il momento di una revisione profonda delle idee e delle esperienze. L'idea della città, contrapposta alla campagna, è legata da cinquemila anni all'origine stessa della nostra civiltà. [...] la distinzione fra città e campagna si sta indebolendo da quando le quantità in gioco e la velocità dei cambiamenti sono cresciute per effetto della rivoluzione industriale negli ultimi duecento anni. Nello stesso periodo, mentre sono stati raggiunti tanti ambiziosi traguardi tecnici, economici e culturali, la capacità di ideare e migliorare gli scenari urbani è in gran parte venuta meno» (Benevolo, 1999, XI).

La riflessione sull'evoluzione del sistema urbano dovrebbe allargarsi al territorio, nella più ampia accezione del termine, considerando al suo interno il concetto non solo di paesaggio ma anche di ambiente. Interessante è a questo punto la riflessione di Gambino sul rapporto tra l'utopia e l'intervento ambientalista: «lo stridente contrasto tra le proposte che maturano nel solco ambientalista e l'ordine esistente conferisce a quelle proposte un carattere innegabilmente utopico. Non appena il progetto ambientale si stacca dalle proposte di basso profilo e rinuncia a inseguire, in vana rincorsa, i processi di degrado, per aggredire alla radice le ragioni del rischio e del degrado, si colora d'utopia. [...] ma è un fatto che il marchio dell'utopia viene spesso polemicamente attribuito, in accezione riduttiva, alle proposte ambientaliste, proprio per sottolinearne la mancanza di realismo, l'incolabile distacco dalla realtà» (Gambino, 1997, 76).

Gambino rintraccia un'evoluzione nel concetto stesso di utopia. «L'utopia che anima le più recenti esperienze di pianificazione ambientale sembra assai distante dalle utopie classiche. Come quelle, muove dalla critica alle condizioni in atto e [...] come quelle, fa uso di racconti che alludono a modelli di società che si contrappongono a quelli storici, oggetto della critica; e anzi proprio su questa contrapposizione fonda le proposte di riorganizzazione economica e produttiva, di redistribuzione delle risorse, di mobilitazione socioculturale. Ma, a differenza di quelle, non propone necessariamente modelli spaziali predeterminati; e, soprattutto, non colloca le proprie proposte in un altrove, fuori dallo spazio e dal tempo conosciuti. [...] pur nella varietà di pulsioni utopiche che si ritrovano nelle proposte ambientaliste, quelle, tra esse, che qualificano le esperienze più innovative di pianificazione ambientale, sembrano assai lontane dal proporre fughe in un mondo che non c'è, o evasioni in un'immaginaria utopia» (Gambino, 1997, 76). Sottolinea, inoltre, l'importanza dell'identità dei luoghi e il ruolo da questa giocato all'interno dei modelli di sviluppo recentemente proposti. Questi rappresentano ipotesi alternative rispetto ai modelli di sviluppo in atto, promuovendo la valorizzazione delle risorse ambientali e umane, esaltandone la

specificità con l'obiettivo di fondare i nuovi sistemi urbani fondati sulle identità socioculturali e storiche condivise.

«La città-futuribile» (Lanzavecchia, 1999, 219)

«La morfologia della città futura è stata promossa all'inizio di questo secolo da un lato come città della giustizia sociale, erede delle utopie socialiste del XIX secolo, dall'altro come ritorno alla natura e come anti-città, sotto le varie forme della città giardino, del limite posto all'espansione urbana, dell'alternativa rispetto alla città industriale; infine, da un altro lato ancora, come città dell'efficienza tecnologica, colma di possibilità e nello stesso tempo dei rischi sociali dell'indifferenza e della contraddizione. [...] infine, ha preso il sopravvento l'immagine della città in quanto metafora della comunicazione, della flessibilità esterna, dell'*architecture without building*, della cosiddetta *plug-in-city*; sino alla teoria più generale della perdita d'importanza della localizzazione delle funzioni, e quindi della città che è essenzialmente integrazione fra esse, se rapportata alle possibilità offerte dalla mobilità e dalla telecomunicazione di massa: telelavoro, teleconferenze, Internet e così via. Tutte queste idee sono state rivestite da immagini suggestive che si sono a mano a mano spostate da un'idea di città come organizzazione spaziale in vista di una società migliore, all'utopia tecnologico-informativa come risolutiva di quella sociale: utopia resa ancor più comunicativa da numerose rappresentazioni cinematografiche e letterarie in cui il futuro tuttavia è quasi sempre raccontato come luogo del disastro interplanetario o di un affollamento denso di efferate violenze, nonché sede di un qualche misterioso e assoluto potere di controllo.

[...] in altre parole, sarebbe necessario che si formasse un movimento di idee capace di immaginare città provviste di una scala dimensionale adeguata e conforme a una riconoscibilità collettiva specifica, diversificata secondo le differenti identità culturali. Si tratta di una questione cruciale, cui proprio le moderne tecnologie sono forse in grado di offrire soluzioni, le quali si scontrano però, oltre che col dislivello tra povertà e ricchezza, con quello, ben più imponente, fra un'inaccettabile stagnazione nella trasformazione sociale e la grande città considerata come luogo dove è possibile accedere alla vita collettiva moderna anche a costo di dover attraversare condizioni di vita contrassegnate da una povertà ancor più dura di quella della campagna su cui essa esercita un'inarrestabile attrazione» (Gregotti, 1999, 213).

Le parole di Gregotti definiscono in modo molto semplice e lineare quello che sembra il destino delle città, sottolineando la necessità di una riflessione che possa da un lato portare alla ridefinizione del concetto stesso di città e dall'altro rivederne il ruolo. Inoltre, bisognerebbe giungere alla formulazione di nuovi modelli capaci di riorganizzare strutturalmente l'intero territorio. «La città futuribile oscilla allora fra necessità e utopia. [...] l'utopia urbana ha mosso Platone, Tommaso Moro, Francesco Bacone, Tommaso Campanella, Robert Owen, Victor Considérant e il suo Falansterio, Charles Fourier, Jean Baptiste André Godin e il suo Familisterio (che esiste tuttora) e, più recentemente, il torinese Paolo Soleri

con le sue megastrutture, la Mesa City, le città galleggianti e quelle spaziali. Frank Lloyd Wright dissolve la città nella campagna, mentre Tony Garnier pensa alla città industriale e Le Corbusier alla *cit  radi use*; gli zingari hanno sempre vissuto in città mobili, così pure molti pionieri degli Stati Uniti nella loro corsa verso il West, e non è un caso che l'americano Ron Herron abbia pensato addirittura a una *city walking*; si stanno progettando città spaziali da inserire in orbite geostazionarie oppure libere di muoversi nello spazio, le quali, al limite, possono essere concepite come ecosistemi che si autosostengono, in modo da svincolare l'uomo dal suo pianeta d'origine. Infine, in questo quadro, non si può ignorare la città concepita da Cesare Marchetti - una specie di ecumenopoli - atta ad accogliere mille miliardi di persone con tutte le risorse necessarie a una vita agiata e a un ambiente sano, senza congestioni» (Lanzavecchia, 1999, 220).

Note

¹ A Roma, tra il 24-26 marzo del 2011, si è svolto il IX Convegno di Interdottorato. Durante l'incontro ci si è soffermati, in primo luogo sul tema scelto, che nel mio caso era la transizione, e questo in relazione alla disciplina. Utilizzando una sorta di processo inverso si è cercato di definire cosa si intenda per pianificazione urbana e territoriale. L'accostamento tra questa e la musica è uno dei più interessanti e originali risultati a cui si è giunti.

² La scelta del termine "comunità" dipende dalla volontà di mantenersi distante dal concetto di città ideale rinascimentale, prevedendo una diversa articolazione del tema.

³ Si tratta del testo precedentemente citato, in cui l'autore si propone di ritracciare le origini dell'urbanistica moderna.

Bibliografia

- Benevolo L. (1963), *Le origini dell'urbanistica moderna*, Laterza, Roma-Bari.
- Benevolo L. (1999), "Presentazione", in Bettetini M. (a cura di) (1999), *La città dell'utopia. Dalla città ideale alla città del Terzo Millennio*, Garzanti, Milano, pp. XI-XVI.
- Choay F. (1965), *L'urbanisme. Utopies et réalités*, Paris 1965, (ed. it. *La città. Utopie e realtà*, Einaudi, Torino 1973).
- Gambino R. (1997), *Conservare Innovare. Paesaggio, ambiente, territorio*, Utet, Torino.
- Gregotti V. (1999), "Il futuro delle città", in Bettetini M. (a cura di) (1999), *La città dell'utopia. Dalla città ideale alla città del Terzo Millennio*, Garzanti, Milano, pp. 213-218.
- Kruft H. (1989), *Stadte in Utopia: Die Idealstadt vom 15. bis zum 18. Jahrhundert zwischen Staatsutopie und Wirklichkeit*, Beck, München (ed. it. *La città utopiche. La città ideale dal XV al XVIII secolo fra utopia e realtà*, Laterza, Roma-Bari, 1989).
- Lanzavecchia G. (1999), "La città futuribile", in Bettetini M. (a cura di) (1999), *La città dell'utopia. Dalla città ideale alla città del Terzo Millennio*, Garzanti, Milano, pp. 219-223.
- Reiner T. A. (1963), *The Place of the Ideal Community in Urban Planning*, University of Pennsylvania, (ed. it. *Utopia e urbanistica*, Marsilio editori, Padova 1967).
- Salzano E. (1998), *Fondamenti di urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.
- Zimmernan C. (1996) *Die Zeit Der Metropolen*, Fischer Taschenbuch Verlag GmbH, Frankfurt am Main, (ed. it. *L'era delle metropoli*, Il Mulino, Bologna, 2004).

Letture

Sassen S. (2010), *Le città nell'economia globale*, Il Mulino, Bologna

Terza edizione rivisitata e aggiornata di uno studio iniziato negli anni '90, il libro affronta nuovi interrogativi fondamentali in merito ai processi che negli ultimi anni stanno producendo effetti sull'intero globo, fornisce nuovi modelli interpretativi e delinea tendenze emergenti. Sono analizzati ed interpretati i processi dell'economia globale e gli effetti che sta producendo, con particolare attenzione ai sistemi urbani, alla concentrazione della ricchezza globale, allo sviluppo delle città globali, alle nuove variabili del tessuto sociale e alla conseguente nascita di nuove formazioni sociali. Il testo, avvalendosi di dati riferibili al periodo 1990-2005, guarda alle città come luoghi di intersezione tra globale e locale, come quei luoghi in cui avvengono i processi globali, andando oltre le visioni dei sociologi urbani (perché è necessario comprendere molte altre realtà) e dei geografi (perché i confini geografici sono ormai stati superati dalla logica delle reti), con l'obiettivo di definire nuovi concetti utili alla comprensione delle nuove dinamiche per poter programmare lo sviluppo della città futura. Questo libro intende ridare valore ai luoghi, sostenendo che la globalizzazione non ha prodotto solo una dispersione territoriale e, quindi, una perdita di importanza del luogo, ma che questa tendenza è affiancata da una concentrazione territoriale delle funzioni superiori di direzione e di comando che crea nuove forme di centralizzazione territoriale: le città globali. Queste, intese come quei luoghi che occupano una posizione strategica nell'economia mondiale e che hanno assunto un preciso ruolo a livello globale, sono connesse fra loro attraverso network internazionali, rappresentano nodi territoriali strategici caratterizzati da un'iperconcentrazione di strutture materiali e dialogano fra loro in maniera indipendente dal contesto regionale e nazionale in cui sono inserite.

Annalisa Contato

Paolinelli G. (a cura di) (2011), *Habitare: il paesaggio nei piani territoriali*, FrancoAngeli, Milano.

All'interno di una ricca collana intitolata "Il paesaggio" si inserisce l'ultimo lavoro di Gabriele Paolinelli in qualità di curatore. Il tentativo è quello di "convitare", attorno ad un'ipotesi di lavoro, studiosi, ricercatori e progettisti. Il libro è da intendere come una riflessione critica costruita su più piani di discussione comunicanti. Vengono proposti alcuni argomenti relativi alla necessità e opportunità di un'adeguata concezione paesaggistica dei piani territoriali ordinari – generali e di settore – come presa in carico di tutti paesaggi, così come recita la stessa Convenzione Europea, senza eccezione di posizione e condizione. In relazione a tale profilo culturale e scientifico, viene argomentata e discussa una tesi sulla centralità del paesaggio nei piani territoriali e sulle possibili modalità di evoluzione di questi strumenti. I destinatari del libro non sono soltanto studenti e tecnici, l'intento degli autori è quello della diffusione di congrue consapevolezza anche fra i politici, gli operatori sociali ed economici ed i cittadini. Il testo è uno strumento per la didattica universitaria, per l'innovazione della pratica tecnica ed amministrativa ed ancora per la promozione di processi culturali che intendano riconoscere nel paesaggio un'importante dimensione della contemporaneità. Il volume ha un chiaro riferimento alla realtà italiana ed è volto a trattare in termini adeguati gli specifici contenuti e pesi delle sue connotazioni peculiari. Il libro consta di due parti principali: la prima articola i motivi e i corollari della proposta della centralità del paesaggio nella pianificazione territoriale; la seconda riporta i contributi critici degli autori coinvolti nella discussione della tesi. Una nota finale estesa ha il ruolo di rilanciare la discussione, istruendone un profilo articolato e sostanziato dai molti elementi significativi emersi.

Fabio Cutaia

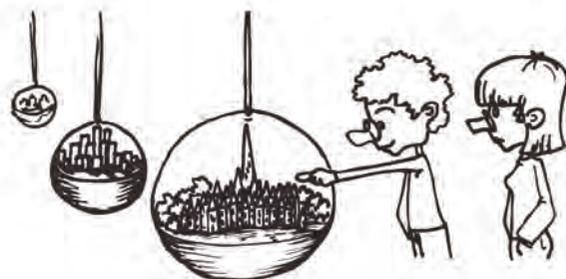
Bartaletti F. (2009), *Le aree metropolitane in Italia e nel mondo. Il quadro teorico e i riflessi territoriali*, Bollati Boringhieri, Torino

L'espansione urbanistica delle maggiori città sul territorio di altri comuni e province pone il problema della scala più adeguata alla quale analizzare la città, anche ai fini di una migliore pianificazione delle infrastrutture e dei servizi necessari. Fabrizio Bartaletti in questo libro cerca di fare chiarezza su questa complessa tematica. Dopo aver chiarito i concetti di area metropolitana e conurbazione, termini ormai largamente usati non solo da geografi, economisti e sociologi ma anche dal mondo politico e dai mezzi di comunicazione, presenta una panoramica dei principi utilizzati negli Stati Uniti e in alcuni Paesi europei tra cui l'Italia. In essi manca un criterio ufficiale, o comunque da tutti condiviso, per delimitare le aree metropolitane e, a tal riguardo, approfondisce la questione per il nostro Paese anche dal punto di vista della disciplina normativa e del regime giuridico. Si passa quindi a descrivere per sommi capi gli esempi più significativi di aree metropolitane nel mondo dal punto di vista geografico, demografico, economico e urbanistico, partendo dall'Europa per proseguire con l'America e gli altri continenti e, nel dettaglio, le aree metropolitane italiane, delimitate in base a criteri appositamente elaborati. Infine si approfondisce la descrizione delle aree metropolitane di rilevanza mondiale in Europa, America e Asia per dimensioni demografiche ed influenza economica. Obiettivo della ricerca, almeno per l'Italia, non è tanto quello di ritagliare nuove entità politico-amministrative, quanto di individuare criteri scientifici di delimitazione (flussi pendolari, incremento di popolazione, continuità edilizia, densità) e di fornire in relazione all'esperienza di Paesi come gli Stati Uniti, la Svizzera, la Francia, etc. un quadro demografico, economico e territoriale di queste importanti realtà macroubane.

Carmelo Galati Tardanico

"Fedora"

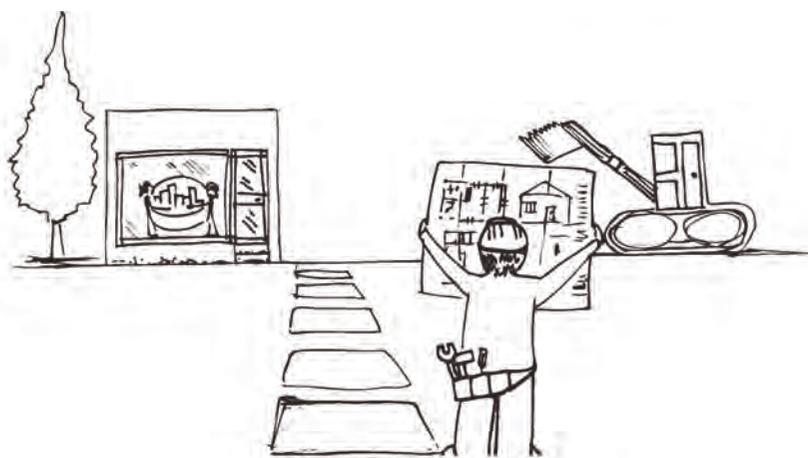
di *Alessandra Raccuglia*



Guardando-dentro-ogni-sfera-si-vede-una-città-azzurra-che-è-il-modello-di-un'altra-Fedora-[...]



In-ogni-epoca-qualcuno,-guardando-Fedora-qual'era,-aveva-immaginato-il-modo-di-farne-la-città-ideale-[...]



ma-mentre-costruiva-il-suo-modello-in-miniatura-già-Fedora-non-era-più-la-stessa-di-prima,-e-quello-che-fino-a-ieri-era-stato-un-suo-possibile-futuro-ormai-era-solo-un-giocattolo-in-una-sfera-di-vetro.

Da *Le città invisibili*
di Italo Calvino

FONTI-DELLE-ILLUSTRAZIONI

- Pag. 3 - *“La Valletta - Gran Harbour”*. Fotografia scattata dall'autore all'isola di Malta nel 2006.
- Pag. 5 - *“L'uragano Katrina e l'Emergenza umanitaria. Rielaborazione grafica”*. Elaborazione grafica di Lorenzo Canale
- Pag. 7 - *“San Girolamo nello Studio”*, (1474). Antonello Da Messina , Olio su tavola, National Gallery, Londra.
- Pag. 9 - *“Survival vs resilience”*. Elaborazione grafica esposta alla Biennale di Venezia. <http://www.australiandesignreview.com>
- Pag. 11 - *“Artwork”* di Richard Sweeney. Fonte: <http://playgrounddesigns.blogspot.com/2008/05/inspiration-from-richard-sweeney.html>
- Pag. 13 - *“Senza titolo”*. Immagine dal testo di Campbell S. (1996), *Green cities, growing cities, just cities? Urban planning and the constructions of sustainable development*, Journal of American planning association, N.3, Pp 296-312.
- Pag. 19 - *“Il waterfront centrale di Palermo”*, di Sandro Scalia
- Pag. 21 - *“Intreccio casuale a maglie larghe...i rami”*, di Dario Fusaro pubblicata in <http://www.marieclaire.it/Casa/Intrecci-sensuali/Intreccio-casuale-a-maglie-larghe>
- Pag. 25 - *“Piano Urbanistico Comunale di Cava dei Tirreni”*. Fonte <http://urbanistica.cittadicava.it/documenti/puc%20tavole/Elaborati%20analisi/Relazione%20Generale.pdf>
- Pag. 29- *“Le comité de rivière, tous autour d'une même table”*. Immagine tratta da Rosillon F., Lebeau J. (2010), *La GIRE décryptée. Eléments pour un renforcement de la GIRE en Haïti et dans les Pays en développement*, Université de Liège, Département des Sciences et Gestion de l'Environnement, Arlon (Belgique), PROTOS, p.106. Disponibile on-line: http://www.pseau.org/outils/biblio/resume.php?docu_document_id=2718&tout=1
- Pag. 33 - *“Senza titolo”*. Immagine dal sito internet del condominio Terraços de Alcoutins, Lisbona.Fonte: www.alcoutins.com.
- Pag. 37 - *“Planet puzzle”* - immagine tratta dal sito www.sfondi-desktop.eu
- Pag. 43 - *“Senza titolo”*. Fotografia di Raldeni Massimo il 31 Gennaio 2012 tratta dal sito <http://www.flickr.com>
- Pag. 49 - *“Senza titolo”*.Elaborazione grafica del logo della Biennale delle Città e degli Urbanisti europei di Lorenzo Canale
- Pag. 51 - *“Genova: European Gateway City?”* Fotografia di Annalisa Contato
- Pag. 53 - *“Senza titolo”*. Fonte: www.umemi.com
- Pag. 55 - *“Metropolitana dell'arte - Stazione Universitaria - metropolitana di Napoli”*. Fotografia di Luca Raimondo
- Pag. 57 - *“Sottosopra Torino”*. Elaborazione grafica di Lorenzo Linthout tratta dal sito www.maxartis.it
- Pag. 62 - *“Fedora”* di Alessandra Raccuglia

INFOLIO 27

RIVISTA DEL DOTTORATO IN PIANIFICAZIONE URBANA E TERRITORIALE
www.architettura.unipa.it/dct/infolio

Comitato-di-direzione

Francesco Lo Piccolo (Coordinatore), Teresa Cannarozzo, Nicola Giuliano Leone, Ignazia Pinzello

Redazione

Lorenzo Canale, Annalisa Contato, Fabio Cutaia, Rosangela Formoso, Elena Giannola, Francesca Lotta, Alessandra Raccuglia, Luca Raimondo, Simona Rubino, Angela Saccomanno, Maria Laura Scaduto, Simone Tulumello.

Progetto-grafico

Gregorio Indelicato, Adamo Carmelo Lamponi, Paola Santino e Maria Chiara Tomasino

Contatti

redazione.infolio@gmail.com

Sede

Dipartimento di Architettura
Sezione Città, Territorio, Paesaggio
via Dei Cartari 19b, 90133 Palermo
tel. +39 091 60790108 - Fax +39 091 60790113
www.architettura.unipa.it/dct

DOTTORATO IN PIANIFICAZIONE URBANA E TERRITORIALE

Sede-amministrativa

Università di Palermo (Dipartimento di Architettura - Sezione Città, Territorio, Paesaggio).

Sedi-consorziate

Università di Palermo (Dipartimento di Beni Culturali Storico-Archeologici, Socio-Antropologici e Geografici, Dipartimento di Biologia Ambientale e Biodiversità).

Inizio attività: 1992

Coordinatore

Francesco Lo Piccolo

Collegio-dei-docenti

Alessandra Badami, Giulia Bonafede, Teresa A. Cilona, Teresa Cannarozzo, Maurizio Carta, Giuseppe Gangemi, Manfredi Leone, Nicola Giuliano Leone, Francesco Lo Piccolo, Grazia Napoli, Ignazia Pinzello, Carla Quartarone, Giuseppe Trombino, Valeria Scavone, Flavia Schiavo, Filippo Schilleci, Ferdinando Trapani, Ignazio Vinci. (DARCH)

Vincenzo Guarrasi, Marco Picone, Giulia de Spuches. (DiBC)

Giuseppe Bazan, Vincenzo Ilardi, Riccardo Guarino. (DiSB)

Segreteria

Filippo Schilleci (DARCH)

Partecipanti

XXI Ciclo (2006): Francesca Arici, Osvaldo Luca Cuccio, Costanza La Mantia, Anna Maria Moscato, Rosario Romano e Antonio Sciabica.

XXII Ciclo (2007): Fabio Cernigliaro, Rita Failla, Lucia Tozzi.

XXIII Ciclo (2008): Domenico Fontana, Carmelo Galati Tardanico, Francesca Lotta, Simona Rubino, Angela Saccomanno, Maria Laura Scaduto e Simone Tulumello.

XXIV Ciclo (2010): Mohamed Ali Khailil, Annalisa Contato, Lorenzo Canale, Claudiu Teodor Chiciudean, Fabio Cutaia, Rosangela Formoso, Elena Giannola, Alessandra Raccuglia e Luca Raimondo.

Supplemento ai *Quaderni del Dipartimento di Architettura*

© Dipartimento di Architettura, Corso Vittorio Emanuele, 188 - 90133 Palermo

Autorizzazione del Tribunale di Palermo n. 3/1980, registrata il 7.3.1980

International Standard Serial Number - ISSN 1828 - 2482

Stampa: Compostampa di Michele Savasta, via Salomone Marino 33, Palermo