



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 25 di InFolio contiene spunti e riflessioni su alcune tematiche recentemente affrontate in occasione di convegni e seminari e approfondite in percorsi di ricerca in corso o già completati all'interno del Dottorato in Pianificazione Urbana e Territoriale dell'Università di Palermo. Al tema della sostenibilità, declinata anche nell'accezione di sostenibilità urbana connessa al ciclo di gestione degli RSU, si affianca quello della multidisciplinarietà della pianificazione urbanistica e quello della partecipazione. Nei contributi proposti quest'ultimo tema viene affrontato facendo riferimento alle vicende storiche della pianificazione partecipativa, alle tecniche e alle procedure di partecipazione nell'ambito degli iter di pianificazione e ai soggetti coinvolti. La presenza di un contributo relativo al percorso di ricerca condotto da una dottoranda spagnola, sottolinea ancora una volta la volontà della rivista di aprirsi ad esperienze di ricerca condotte in altri paesi.

SVILUPPO SOSTENIBILE, PARTECIPAZIONE, MULTIDISCIPLINARIETA'  
*Ignazia Pinzello*

RIFLESSIONI SULL'IMPATTO, LE REGOLE E LE POLITICHE DELL'URBANIZZAZIONE  
*Rosangela Formoso*

GREEN LIFE. COSTRUIRE CITTÀ SOSTENIBILI, DAL PATTO DEI SINDACI AI PIANI D'AZIONE  
*Carmelo Galati Tardanico*

LA MULTIDISCIPLINARIETA' DELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA: UN CORSO DI PSICOLOGIA AMBIENTALE METTE A CONFRONTO URBANISTI, ECOLOGI E PSICOLOGI  
*Francesca Lotta*

RETI ECOLOGICHE. PRATICHE E PROGETTI PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO  
*Paola Marzorati*

LA RIFORMA DEI CENT'ANNI  
*Alessandra Raccuglia*

Ecrire la comparaison: RIFLESSIONI METODOLOGICHE SUI PROBLEMI E LE QUESTIONI NELLE RICERCHE COMPARATIVE  
*Maria Laura Scaduto*

GOVERNANCE E PARTECIPAZIONE, PAROLE CHIAVE PER LA RIQUALIFICAZIONE DEI BACINI FLUVIALI. DIBATTITI E RIFLESSIONI SUL V TAVOLO NAZIONALE DEI CONTRATTI DI Fiume  
*Maria Laura Scaduto*

ABITARE IL FUTURO ... DOPO COPENHAGEN. GIORNATE INTERNAZIONALI DI STUDIO ALLA RICERCA DI UN NUOVO MODELLO DI CITTÀ  
*Simona Rubino*

PIANIFICAZIONE URBANISTICA E SOSTENIBILITÀ URBANA:IL CICLO DI GESTIONE DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI  
*Francesca Arici*

CULTURE E TECNICHE DELLA PARTECIPAZIONE  
*Fabio Cernigliaro*

MOBILITÀ E SVILUPPO LOCALE NELLE POLITICHE COMUNITARIE: CONDIZIONI DI EFFICACIA, SINERGIE E SPAZI PER LA PIANIFICAZIONE  
*Oswaldo Luca Cuccio*

COLECTIVIZAR LO URBANO. EL USO PÚBLICO DE ESPACIOS PRIVADOS EN LA CIUDAD  
*Macarena Rùiz*

UN CONTESTO TEORICO PER UNA RICERCA SULLA PAURA NELLA CITTÀ CONTEMPORANEA  
*Simone Tulumello*

RIGENERAZIONE E TRASFORMAZIONE DEI WATERFRONT URBANI. I "NUOVI WATERFRONT" E IL LORO CONTRIBUTO AL PROCESSO VITALE DELLO SVILUPPO URBANO E TERRITORIALE  
*Anna Maria Moscato*

PARTECIPAZIONE AI PROCESSI DI PIANIFICAZIONE ED ORGANIZZAZIONI AMBIENTALISTE  
*Gaetano Bruccoli*

IL PIANO CASA  
*Domenico Fontana*

PALERMO, METROPOLITAN MAINSTREAMS WITH A TWIST. IL CASO PALERMITANO PRESENTATO ALLA XX CONFERENZA INURIA, ZURIGO 27-30 GIUGNO 2010  
*Simona Rubino*

LOS ANGELES: TRE IMMAGINI PER LA CITTÀ DEL FUTURO a cura di *Simone Tulumello*

LETTURE a cura di *Alessandra Raccuglia, Simona Rubino, Maria Laura Scaduto*

RESORT! di *Simone Tulumello*

# 25 INFOLIO GENNAIO 2011

Ignazia Pinzello

Rosangela Formoso

Carmelo Galati Tardanico

Francesca Lotta

Paola Marzorati

Alessandra Raccuglia

Maria Laura Scaduto

Simona Rubino

Francesca Arici

Fabio Cernigliaro

Oswaldo Luca Cuccio

Rita Failla

Macarena Rùiz

Simone Tulumello

Anna Maria Moscato

Gaetano Bruccoli

Domenico Fontana



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](http://www.architettura.unipa.it/dct)





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

# INFOLIO 25

## Indice

<b>Editoriale</b>	SVILUPPO SOSTENIBILE, PARTECIPAZIONE, MULTIDISCIPLINARIETÀ <i>Ignazia Pinzello</i>	3
<b>Attività</b>	RIFLESSIONI SULL'IMPATTO, LE REGOLE E LE POLITICHE DELL'URBANIZZAZIONE <i>Rosangela Formoso</i>	5
	GREEN LIFE. COSTRUIRE CITTÀ SOSTENIBILI, DAL PATTO DEI SINDACI AI PIANI D'AZIONE <i>Carmelo Galati Tardanico</i>	7
	LA MULTIDISCIPLINARIETÀ DELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA: UN CORSO DI PSICOLOGIA AMBIENTALE METTE A CONFRONTO URBANISTI, ECOLOGI E PSICOLOGI <i>Francesca Lotta</i>	9
	RETI ECOLOGICHE. PRATICHE E PROGETTI PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO <i>Paola Marzorati</i>	11
	LA RIFORMA DEI CENT'ANNI <i>Alessandra Raccuglia</i>	13
	ECRIRE LA COMPARAISON: RIFLESSIONI METODOLOGICHE SUI PROBLEMI E LE QUESTIONI NELLE RICERCHE COMPARATIVE <i>Maria Laura Scaduto</i>	15
	GOVERNANCE E PARTECIPAZIONE, PAROLE CHIAVE PER LA RIQUALIFICAZIONE DEI BACINI FLUVIALI. DIBATTITI E RIFLESSIONI SUL V TAVOLO NAZIONALE DEI CONTRATTI DI FIUME <i>Maria Laura Scaduto</i>	17
	ABITARE IL FUTURO ... DOPO COPENHAGEN. GIORNATE INTERNAZIONALI DI STUDIO ALLA RICERCA DI UN NUOVO MODELLO DI CITTÀ <i>Simona Rubino</i>	19
<b>Ricerca</b>	PIANIFICAZIONE URBANISTICA E SOSTENIBILITÀ URBANA: IL CICLO DI GESTIONE DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI <i>Francesca Arici</i>	21
	CULTURE E TECNICHE DELLA PARTECIPAZIONE <i>Fabio Cernigliaro</i>	25
	MOBILITÀ E SVILUPPO LOCALE NELLE POLITICHE COMUNITARIE: CONDIZIONI DI EFFICACIA, SINERGIE E SPAZI PER LA PIANIFICAZIONE <i>Oswaldo Luca Cuccio</i>	29
	COLECTIVIZAR LO URBANO. EL USO PÚBLICO DE ESPACIOS PRIVADOS EN LA CIUDAD <i>Macarena Rúiz</i>	33

	UN CONTESTO TEORICO PER UNA RICERCA SULLA PAURA NELLA CITTÀ CONTEMPORANEA <i>Simone Tulumello</i>	37
<b>Tesi</b>	RIGENERAZIONE E TRASFORMAZIONE DEI WATERFRONT URBANI. I "NUOVI WATERFRONT" E IL LORO CONTRIBUTO AL PROCESSO VITALE DELLO SVILUPPO URBANO E TERRITORIALE <i>Anna Maria Moscato</i>	41
	PARTECIPAZIONE AI PROCESSI DI PIANIFICAZIONE ED ORGANIZZAZIONI AMBIENTALISTE <i>Gaetano Bruccoli</i>	47
<b>Dibattito</b>	IL PIANO CASA <i>Domenico Fontana</i>	53
<b>Reti</b>	PALERMO, METROPOLITAN MAINSTREAMS WITH A TWIST. IL CASO PALERMITANO PRESENTATO ALLA XX CONFERENZA INURA, ZURIGO 27-30 GIUGNO 2010 <i>Simona Rubino</i>	55
<b>Antologia</b>	LOS ANGELES: TRE IMMAGINI PER LA CITTÀ DEL FUTURO a cura di <i>Simone Tulumello</i>	57
	LETTURE a cura di <i>Alessandra Raccuglia, Simona Rubino, Maria Laura Scaduto</i>	61
	RESORT! di <i>Simone Tulumello</i>	62
	FONTI DELLE ILLUSTRAZIONI	63

## Sviluppo sostenibile, partecipazione, multidisciplinarietà

*Ignazia Pinzello*

Nella disciplina urbanistica e nei piani urbanistici assumono sempre più ruolo di centralità la sostenibilità, la partecipazione, la multidisciplinarietà. Termini che spesso però vengono utilizzati, soprattutto dai non addetti ai lavori, ignorandone tuttavia il significato ed i contenuti scientifici.

In particolare, i temi dello sviluppo sostenibile e della partecipazione, che occupano i primi posti nell'agenda politica dei governi nazionali e locali, avrebbero dovuto segnare un'inversione di tendenza nelle politiche territoriali ed economiche. Ciò si sarebbe dovuto concretizzare nell'approvazione di leggi e piani in attuazione dei principi dettati dai numerosi documenti internazionali e che avrebbero dovuto indirizzare i comportamenti della collettività.

L'importanza che, oggi, sempre più si riconosce all'ambiente e l'attenzione che si dà ad esso, come ci richiama l'Unione Europea con i suoi numerosi documenti, è conseguenza dell'uso indiscriminato di alcune risorse. Tale uso ne ha causato l'esaurimento o il progressivo depauperamento, ha ridotto la ricchezza biologica delle specie, distruggendo interi ecosistemi ed ha causato disastri ecologici. La diffusione della cultura ambientale ha fatto sì che la tutela delle risorse naturali non venisse sentita come un'esigenza estetica ma piuttosto come una richiesta sociale.

Alla prima definizione di sviluppo sostenibile, che si incontra nel rapporto Brundtland (WCED, 1987), è seguita quella di H. Daly che lo definisce, in modo più appropriato in quanto fondata su un sistema di rapporti, come uno «sviluppo senza una crescita che superi la capacità portante dell'ambiente, dove sviluppo significa miglioramento qualitativo e crescita significa incremento quantitativo» (1996, 14).

Successivamente l'*International Council for Local Environmental Initiatives* (1994) lo definisce come lo «sviluppo che offre servizi ambientali, sociali ed economici di base a tutti i membri di una comunità, senza minacciare l'operabilità dei sistemi naturali, edificato e sociale da cui dipende la fornitura di tali servizi». Con questa definizione si evidenziano gli ambiti economici, sociali ed ambientali e il sistema di interrelazioni che li lega, rafforzando la regola dell'equilibrio delle tre "E": ecologia, equità, economia.

Le numerose Conferenze mondiali che dal 1972 - con la Conferenza di Stoccolma nella quale è stato affrontato,



per la prima volta, il tema dello sviluppo sostenibile - ad oggi si sono susseguite ed i documenti approvati nelle conferenze internazionali ribadiscono, ritenendolo indifferibile, il cambiamento degli stili di vita, la partecipazione ad i processi decisionali, la necessità di un'etica nei confronti dell'ambiente.

La questione ambientale diventa il quarto obiettivo, assieme ai diritti umani, la pace, lo sviluppo socio-economico equo, indifferibile per il raggiungimento degli altri obiettivi. Nella Carta di Belgrado, per la prima volta, viene affrontata l'importanza di un nuovo rapporto etico tra l'uomo e la natura, in considerazione del divario sempre crescente tra le popolazioni e nella convinzione che le risorse naturali vanno equamente distribuite si da garantire una migliore qualità della vita.

Alla base del rapporto uomo-natura è necessario che si diffonda la conoscenza si da accrescere il senso di responsabilità e di coinvolgimento indirizzato a principi di solidarietà e cooperazione. Tale rapporto è ribadito nella Carta Mondiale della Natura (Assemblea delle Nazioni Unite, 1982) che afferma che «L'umanità fa parte della natura e [...] la civiltà ha le proprie radici nella natura».

L'Unesco nel 2001 ha ampliato il concetto di sviluppo sostenibile introducendo il parametro della diversità culturale asserendo che «è necessaria per l'umanità quanto la biodiversità per la natura [...] la diversità culturale è una delle radici dello sviluppo inteso non solo come crescita economica, ma anche come un mezzo per condurre una esistenza più soddisfacente sul piano intellettuale, emozionale, morale e spirituale». (UNESCO, 2001, art 1 e 3). Tuttavia si registra una assenza di integrazione tra le differenti politiche territoriali e di tutela pur riconoscendo che le risorse naturali, in relazione alle dinamiche territoriali, svolgono un ruolo fondamentale nelle politiche di riequilibrio territoriale e di contenimento dei processi di urbanizzazione. Il riconoscimento di tale ruolo dovrebbe diventare l'occasione per attivare politiche di gestione integrata che coinvolgono non solo le risorse naturali, ma anche il paesaggio, il sistema insediativo, l'economia e le identità locali attraverso l'individuazione di *best practices*.

La partecipazione è considerata una pratica irrinunciabile e contribuisce a sperimentare nuove forme di progettazione perché i soggetti coinvolti sono diversi tra loro culturalmente, socialmente, politicamente, etnicamente e questa loro diversità, che non va vista come un



problema, è da considerarsi una ricchezza che contribuisce alla creazione di differenti scenari.

Oltre ad attivarsi un rapporto tra cittadini, progettista e Amministrazione si avvia un processo di interscambio tra i diversi interlocutori che imparano così ad ascoltarsi ed a confrontare le loro, spesso opposte, idee ed a trovare soluzioni che soddisfino l'intera collettività.

Uno dei momenti del processo di partecipazione, forse quello iniziale, consiste nell'attivazione del *brainstorming*<sup>1</sup>, cioè originare una libera discussione tra i partecipanti del gruppo per permettere la libertà di espressione di ogni singolo proponente ed attivare un processo costruttivo nel superamento delle proprie individuali reticenze.

Per avviare il processo di partecipazione e quindi il coinvolgimento della collettività bisogna conquistarsi la fiducia dei soggetti che non solo sono differenti tra loro, ma diversi sono i ruoli che ognuno di essi ha nella città e nel territorio.

Promuovere il processo di partecipazione significa anche assunzione di responsabilità, attivazione di nuove tecniche di dialogo e di scelta coinvolgendo nel processo decisionale gli utenti del territorio.

E' durante il processo di partecipazione che si sollecita nei cittadini il diritto-dovere di cittadinanza senza distinzione alcuna. L'esperienza di partecipazione aiuta a crescere, a migliorare la capacità di relazione ed a valorizzare la personalità. Insegna altresì a costruire una coscienza collettiva ed a manifestare la propria volontà in un continuo confronto e discutere le scelte in una logica di vantaggio collettivo. Tale processo non può considerarsi esaurito nella fase propositivo-progettuale; occorre che la comunità abbia garanzie dalle Istituzioni e le sia riconosciuta la possibilità di controllo nella realizzazione e gestione del progetto a garanzia della realizzazione del progetto condiviso.

Naturalmente questo è il passo più difficile da fare perché mentre si ha una buona disponibilità da parte delle Amministrazioni ad attivare il processo di partecipazione - spesso si rischia che questo diventi uno slogan propagandistico per ottenere maggiore consenso politico - innumerevoli difficoltà di carattere burocratico, per l'organizzazione della macchina amministrativa, mettono in crisi il sistema avviato.

Un progetto condiviso non si conclude con la sua stesura, ma va continuamente monitorato e verificato nel suo sistema di relazioni con gli aspetti territoriali, ambientali, culturali, sociali, economici, politici, che concorrono alla sua realizzazione. Lo sviluppo soste-

nibile e la partecipazione impongono un approccio multidisciplinare.

L'aver preso coscienza della rigidità dell'approccio monodisciplinare, che poco si adatta alla complessità del territorio, rende necessario fare convergere sullo stesso tematismo più saperi di specialisti provenienti da differenti ambiti disciplinari. Questo che inequivocabilmente rappresenta il percorso più corretto, sebbene complesso, è occasione di scambio di metodi e tecniche, sollecita nuovi percorsi di ricerca, arricchisce il panorama delle conoscenze e la dialettica tra i differenti saperi.

In conclusione, occorre mettere in moto strategie diverse che tengano conto del sistema di relazione tra risorse e situazioni locali in un'ottica di riequilibrio sociale ed economico, di tutela e sviluppo del territorio, nel recupero dell'identità locale.

La collettività intera, le Istituzioni preposte al governo del territorio sono chiamate ad operare, in un rapporto sinergico, per un progetto unico con l'obiettivo di procedere alla riqualificazione non solo fisica del territorio, ma anche economica e sociale. In tale progetto devono essere coinvolti tutti gli attori, istituzionali e no, che devono condividere la scelta degli obiettivi e delle azioni poste in essere. Più alta è la condivisione maggiore è il livello di attuazione del progetto complessivo. Questo approccio integrato che può apparire innovativo, ma che si configura come il più idoneo per il rilancio di territori complessi, può scontrarsi con le procedure tradizionali e consolidate in ambito comunale e sovra-comunale. Tuttavia questa strategia di rilancio impone che si guardi all'intero territorio con mente aperta e soprattutto nel superamento dei confini amministrativi.

#### Note

<sup>1</sup> *Brainstorming*: letteralmente significa assalto di cervelli o tempesta di idee. E' una tecnica di creatività di gruppo, elaborata da Alex Osborn, che consiste nel produrre liberamente molte idee e tra le quali verranno scelte le più adeguate all'obiettivo da raggiungere.

#### Bibliografia

- Daly H. E. (1996), *Beyond growth. The economics of sustainable development*, Beacon Press, Boston.
- WCED - World Commission on Environment and Development (1987) *Our common future. The World Commission on Environment and Development*, Oxford, Oxford University Press
- Unesco (2001), *Dichiarazione Universale sulla Diversità Culturale*.
- Assemblea delle Nazioni Unite (1982), *Carta mondiale della Natura*.

## Riflessioni sull'impatto, le regole e le politiche dell'urbanizzazione

*Rosangela Formoso*

Il 21 gennaio, presso l'ex Dipartimento di Città e Territorio, si è svolto il seminario, tenuto dal Prof. Arch. Bernardo Rossi Doria<sup>1</sup>, dal titolo "Il Territorio, l'Ambiente, il Paesaggio: l'impatto, le regole e le politiche dell'urbanizzazione". Si tratta del primo di un ciclo di seminari organizzati dal Dottorato di Ricerca in Pianificazione Urbana e Territoriale e dal master di II livello in Pianificazione delle aree naturali protette e gestione dei sistemi paesistico-ambientali. Durante l'incontro si è cercato di tracciare un bilancio sulle condizioni del territorio, dell'ambiente e del paesaggio nel nostro paese, in considerazione del quadro normativo e delle tendenze in atto sia in ambito scientifico che comunitario, senza trascurare quelli che sono i movimenti e le azioni spontanee dei cittadini. In riferimento a questi ultimi, è stato presentato un interessante progetto riguardante la mobilità nella capitale promosso dal Coordinamento Associazioni del Lazio per la Mobilità Alternativa (C.A.L.M.A.)<sup>2</sup>.

Il titolo della giornata lasciava già intuire la molteplicità e la complessità delle questioni che si sarebbero affrontate e che, durante la giornata, hanno generato ulteriori punti di riflessione e confronto. Il primo tema, quello del territorio, è stato affrontato partendo da una serie di considerazioni sulla Legge Urbanistica Nazionale<sup>3</sup>. La L.U.N. 1150/42 ha razionalizzato l'impalcatura della strumentazione urbanistica dando un forte carattere gerarchico ai piani e ai soggetti istituzionali, vedendo al vertice di tale gerarchia il livello nazionale e rispecchiando, quindi, il quadro storico politico di quel periodo, quando qualsiasi scelta territoriale era subordinata ad interessi di carattere governativo sicuramente superiori all'urbanistica. Prima del '42 i piani urbanistici elaborati normavano solo la città costruita e le propaggini destinate alla sua espansione, mentre le aree agricole rimanevano estranee alle scelte di piano. Con l'emanazione della L.U.N. l'applicazione del piano viene estesa all'intero territorio comunale e vengono attribuiti indici di fabbricabilità anche alle aree agricole rendendo, quindi, potenzialmente edificabile l'intero territorio nazionale. La razionalizzazione della gerarchia tra i vari strumenti urbanistici ha fatto in modo di mantenere inalterato il carattere sovraordinato della tutela del paesaggio sancita dalle leggi Bottai del 1939<sup>4</sup>. La sovranità della tutela va inte-



Attività

sa nel modo più assoluto del termine: ogni cittadino è chiamato a mantenere inalterato e ad esercitare il diritto di godere di tutto il paesaggio italiano come testimonianza della memoria storica del Paese.

L'importanza del valore della tutela paesaggistica viene ulteriormente affermata dall'art.9 della nostra Costituzione che stabilisce delegabile e non trasferibile alle Regioni la potestà legislativa in materia. Successivamente con l'emanazione della Legge 8 agosto 1985 n°431<sup>5</sup>, nota come legge Galasso, si ha il superamento del sistema di attribuzione di indici di fabbricabilità grazie all'introduzione delle norme d'uso sulle aree tutelate dando luogo ad una profonda contraddizione considerando che le stesse aree vengono normate attraverso i Piani Territoriali con valenza paesaggistica.

L'attenzione si è quindi spostata sul tema ambientale analizzandolo nelle sue molteplici sfaccettature: dalla questione energetica, all'emissione di inquinanti fino alla questione dei rifiuti. In merito a quest'ultima, si è fatto riferimento a due diversi approcci: quello del riciclaggio, e quindi del riuso dei rifiuti, e quello che vede una soluzione nella termocombustione, riconoscendo in essa una risorsa energetica. In questo frangente è fondamentale riflettere sulla necessità di sensibilizzare i cittadini facendo in modo che in questi emerga una responsabilità nei confronti delle tematiche ambientali e di tutela paesaggistica e territoriale. È in questa direzione che si è mossa la Convenzione Europea sul Paesaggio portando avanti una contraddizione di fondo dal momento che, da un lato, promuove la sensibilizzazione dei cittadini e, dall'altro, prevede il coinvolgimento dei portatori di interesse all'interno dei processi di piano, i cosiddetti *stakeholder*, i cui interessi raramente sono di tipo sociale ed ambientale e che, molto spesso, con la loro presenza escludono i reali fruitori del territorio, ovvero gli abitanti, i cui interessi dovrebbero essere rappresentati e tutelati dagli attori politici ed istituzionali. Riportando alcuni scritti di Guido Viale, sono stati introdotti i temi del consumo condiviso delle risorse energetiche, dei prodotti a km0 o ancora quello della mobilità sostenibile. È stato riportato quindi l'esempio romano, dove l'eccessiva e disordinata urbanizzazione ha prodotto periferie sempre più povere di servizi che conducono gli abitanti a grandi spostamen-

ti verso le aree centrali. Sono questi flussi consistenti di abitanti che vanno a congestionare e rendere invivibili intere aree urbane. Si è quindi riflettuto sulla necessità di riconvertire gli attuali modelli di urbanizzazione in modo da agire sul sistema di mobilità a vari livelli, sia per quanto riguarda le persone che le merci. A questo proposito potrebbe essere interessante ridurre le importazioni di prodotti e risorse promuovendo quelli locali. In questo modo si agirebbe non solo sull'aspetto economico della produzione, ma anche sul risparmio energetico e sulla produzione di rifiuti, dal momento che si ridurrebbero le intermediazioni dei sistemi di imballaggio e quindi di trasporto. Questi temi troppo spesso restano estranei alle scelte politiche cui corrisponde una crescente disillusione da parte dei cittadini che, riuniti in associazioni, si fanno portatori di interessi reali sia sociali che ambientali. La scelta spontanea da parte degli abitanti di associarsi perseguendo questo genere di obiettivi sta a testimoniare la nascita di una profonda sensibilità ecologica. L'espansione romana, che negli anni ha privilegiato gli spostamenti in automobile, non ha considerato il crescente bacino di utenza per un sistema di viabilità urbana che ormai risulta totalmente saturo e non offre alternative valide. C.A.L.M.A., all'interno dell'Agenda della Mobilità, ha proposto un interessante progetto con l'obiettivo di ridurre la mobilità delle auto private potenziando la mobilità collettiva su ferro promuovendo un intervento di intermodalità relativo alle 156 stazioni esistenti, molte delle quali inutilizzate, e quasi tutte prive di parcheggi per le automobili. Muoversi con lentezza, che sia a piedi o in bicicletta, consente un diverso rapporto con la città e gli spazi urbani consentendo di riappropriarsi dello spazio pubblico attraverso un processo di riaffermazione.

Da uno studio dell'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici<sup>6</sup> è stata rilevata una trasformazione a tappeto del territorio nazionale tra il 1990-2000, che ha visto ridurre notevolmente l'estensione del territorio agricolo. Questo è stato ridotto di 140.000 ettari, 80.000 dei quali sono stati artificializzati. Il valore medio del territorio nazionale reso impermeabile è salito a 6,7% e, nelle aree urbane, raggiunge l'8,5%. Il caso palermitano va ben oltre le medie nazionali. Rispetto al totale del territorio comunale di Palermo, il 36% è impermeabilizzato. In un contesto del genere è indubbio il ruolo che potrebbe avere l'agricoltura come sistema di tutela territoriale.

Questa deve essere incentivata e promossa per fare in modo che non venga sostituita da forme di utilizzo del suolo più "facili"<sup>7</sup>. Le espansioni urbane, in deroga alle disposizioni di piano, vengono realizzate sul territorio agricolo che diventa sempre più appetibile quindi, per riuscire a ridurre il consumo di suolo, è necessario rivedere l'intero sistema legislativo. A questo proposito, è interessante il sistema legislativo spagnolo dove si prevede la separazione, dal punto di vista normativo, tra aree urbane ed aree agricole non suscettibili all'edificazione. Il cambiamento di destinazione d'uso delle aree agricole deve seguire una modifica a quello che è il limite del territorio urbano.

La giornata si è conclusa con due quesiti che, come gli altri temi affrontati, vogliono essere spunti e momenti per ulteriori ragionamenti e riflessioni. Se, potenzialmente, tutto il territorio è reso disponibile all'edificazione, come si può proporre la tutela del territorio? Ma, soprattutto, in che modo si può attuare?

#### Note

<sup>1</sup> Prof. Arch. Bernardo Rossi Doria è stato coordinatore del Dottorato in Pianificazione Urbana e Territoriale e Direttore del Dipartimento Città e Territorio dell'Università di Palermo, dal 1992 al 1999.

<sup>2</sup> C.A.L.M.A. ha redatto un'agenda della mobilità romana e del suo *hinterland* con l'intenzione di proporre una soluzione all'attuale condizione di insostenibilità nei confronti degli spostamenti all'interno e verso la capitale.

<sup>3</sup> La Legge Urbanistica Nazionale 17 agosto 1942, n. 1150, definiva soggetti e procedure per la redazione dei piani. Successivamente è stata modificata ed integrata attraverso diversi provvedimenti legislativi.

<sup>4</sup> La Legge 1° giugno 1939 n. 1089 e la Legge 29 giugno 1939 n. 1497, note come Leggi Bottai, tutelavano rispettivamente "le cose di interesse artistico e storico" e "le bellezze naturali".

<sup>5</sup> La legge, che reca disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare pregio ambientale, oltre a quanto già detto, individua undici tipologie di territori da sottoporre a tutela per i particolari caratteri ambientali.

<sup>6</sup> L'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici è stata sostituita dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, ISPRA, attraverso la Legge 133/2008 di conversione, con modificazioni, del Decreto Legge 25 giugno 2008.

<sup>7</sup> Si fa riferimento all'introduzione di parchi eolici o fotovoltaici, i cui effetti sul paesaggio e sull'agricoltura non sono sicuramente positivi, ma che sembrano essere molto più accattivanti per i proprietari delle aree agricole.

## Green Life. Costruire città sostenibili, dal patto dei sindaci ai piani d'azione

*Carmelo Galati Tardanico*

Nell'ambito degli eventi collaterali alla mostra Green Life<sup>1</sup>, si è svolto il 17 marzo 2010 il convegno "Costruire Città Sostenibili, dal Patto dei Sindaci ai Piani d'Azione", evento curato dal Comune e dalla Provincia di Milano insieme ad Agenda 21 e Legambiente, in cui è stata presentata la prospettiva *bottom-up* della sfida ambientale, ovvero quella spinta che, invece di attendere grandi soluzioni politiche "dall'alto", proviene direttamente dai territori e dagli enti locali.

Il convegno si è aperto con l'intervento di Edoardo Zanchini, responsabile energia, trasporti, urbanistica, Segreteria Legambiente Onlus, che ha presentato il rapporto CittàClima2010 (Legambiente, 2010). Zanchini ha evidenziato che sono moltissime le città europee che hanno firmato il Patto dei Sindaci<sup>2</sup>, impegnandosi così a superare l'obiettivo del 20-20 sancito dall'Unione Europea con l'approvazione, nel 2009, del pacchetto energia e clima. Solo in Italia si contano almeno 300 tra Comuni e Province che si sono messe in moto aderendo al Patto e accettando di presentare entro un anno un proprio "piano per il clima" con l'impegno ad aggiornarlo di anno in anno. Il Patto dei Sindaci è la principale iniziativa europea che coinvolge le città nel perseguimento degli obiettivi comunitari fissati per il 2020, al fine di migliorare in maniera significativa l'efficienza energetica e l'utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili a livello locale, ove le politiche e misure inerenti alcuni settori chiave, come i trasporti e l'edilizia, risultano più importanti. Le città che aderiscono al Patto dei Sindaci dovranno adottare uno specifico Piano di Azione per l'Energia Sostenibile (PAES) finalizzato a sostenere proprio gli obiettivi fissati dall'Unione Europea. In particolare, il principale obiettivo consiste nella riduzione di almeno il 20% delle emissioni di CO<sub>2</sub> attraverso una maggiore efficienza energetica, un maggior ricorso alle fonti di energia rinnovabile e ad appropriate azioni di promozione e comunicazione.

Le azioni attuate nelle città ed inserite nell'ambito dei PAES potranno dare un notevole contributo al raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni clima-alteranti fissati a livello comunitario per il 2020. Inoltre, le città sono il primo punto di contatto tra i cittadini e l'amministrazione pubblica. Il loro



ruolo nelle attività di comunicazione ed informazione è cruciale e spesso più efficace delle iniziative a livello europeo, nazionale o regionale.

Soffermandosi sulla situazione italiana, Zanchini riporta una classifica che mette a confronto le politiche energetiche dei 103 capoluoghi di provincia italiani che, accanto ad alcune punte di eccellenza, restituisce una situazione di generale ritardo. Dai trasporti alle energie rinnovabili, ai consumi di energia, la graduatoria prende in esame i parametri dei settori chiave su cui le amministrazioni cittadine possono intervenire. Legambiente, nello sviluppo del rapporto, sviluppa due scenari possibili per un comune medio italiano: nel primo il comune si limita ad applicare la normativa vigente mentre nel secondo l'amministrazione locale svolge un ruolo più attivo, adottando politiche e misure più vincolanti in tutti i settori chiave per la lotta ai cambiamenti climatici. L'aspetto interessante è che se solo si rispettassero le normative vigenti (per esempio nell'efficienza energetica) i comuni potrebbero ottenere riduzioni non trascurabili. Le potenzialità sono ancora maggiori però se le amministrazioni locali si impegnano a spingere verso l'innovazione, con attente politiche nei diversi settori. Nei prossimi dieci anni l'adozione di una strategia urbana sul clima consentirebbe una riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> superiore al 25%. Le sfide più significative che le città devono assumere passano da due significative questioni. La prima è relativa al modo di costruire e di gestire gli edifici in modo da ridurre significativamente i consumi energetici e le emissioni di CO<sub>2</sub>. La seconda sfida sta nello spingere nelle città politiche capaci di rendere finalmente competitivo il trasporto pubblico e di favorire negli spostamenti urbani e di quartiere la mobilità pedonale e ciclabile. Non esistono altre ricette per la costante crescita del traffico e dell'inquinamento urbano se non quella di lavorare nella direzione di migliorare l'accessibilità ai nodi della domanda urbana attraverso il trasporto su ferro e di facilitare le forme di mobilità alternative alla gomma.

Con l'adozione di strategie complessive le amministrazioni locali hanno la possibilità di ottenere risultati realmente significativi nella riduzione dei gas clima-alteranti. In ballo, del resto, ci sono gli impatti che il clima in costante mutamento può avere sulla qualità



della vita in città. Già negli ultimi 15 anni le aree urbane italiane hanno visto un aumento delle temperature di circa un grado superiore alla media nazionale, con differenze di temperature che possono arrivare fino a 4-5 gradi tra aree edificate e libere. Le ragioni vanno individuate nel cemento e nell'asfalto che catturano le radiazioni solari e bloccano la traspirazione dei suoli, ma anche nel traffico e nel calore generati dagli impianti di riscaldamento e di climatizzazione. Ripensare le città significa perciò intraprendere con decisione la sostenibilità energetica e allo stesso tempo prevenire gli effetti del surriscaldamento; ridurre l'impatto sull'ambiente anche per essere in grado di affrontare un futuro in cui si prospettano condizioni climatiche diverse e una minore disponibilità di risorse.

Successivamente alla presentazione di Zanchini si è avviata la sessione in cui si è data voce alle città e ai territori. Si sono susseguiti gli interventi di amministratori locali che hanno illustrato le politiche che gli enti rappresentati stanno portando avanti. Tra i più interessanti vi è quello presentato dal sindaco di Vicenza Roberto Reggi. Per governare lo sviluppo delle città, il sindaco Reggi individua, attraverso l'illustrazione del Piano d'azione "Vicenza Smart City", cinque settori strategici: Trasformazione urbana; Cultura e turismo; Economia della conoscenza; Mobilità; Ambiente. Lavorando sempre con una particolare attenzione al contributo dei cittadini, il percorso verso una città *smarter* parte da analisi accurate. Nel Piano strategico europeo per le tecnologie energetiche, l'UE prevede la creazione di una rete di trenta *smart cities* da selezionare entro il 2020. Queste città campioni dell'efficienza energetica intraprenderanno un percorso per ridurre al minimo l'impatto delle emissioni con sistemi edilizi e di trasporto intelligenti con azioni quali il favorire i trasporti urbani collettivi, selezionare l'accessibilità al centro storico, potenziare la pedonalità e la ciclabilità urbana, innovare la distribuzione urbana delle merci, favorire la mobilità collettiva su ferro.

L'assessore all'urbanistica del comune di Bari, Raffaele Sanniscandro, ha presentato le azioni relative alla mobilità, dei programmi e progetti per la città sostenibile, del Piano Strategico BA2015 di Metropoli Terra di Bari – MTB. Il Piano fa della mobilità sostenibile un punto di forza del sistema individuando il trasporto pubblico quale valida alternativa a quello automobilistico. Esso passa attraverso una rete di trasporto collettivo, interconnessa e multimodale, che integra le ferrovie, le linee di autobus, le piste ciclabili e i per-

corsi pedonali; un sistema unico di collegamenti accessibili, rapidi, continui, convenienti, sicuri ed ecologici tra tutti i 31 Comuni metropolitani; un sistema che valorizza la cultura della mobilità dolce; un'accessibilità intesa sia in senso fisico, per la mobilità di persone e merci, sia in senso telematico, potenziando lo sviluppo dell'ICT (Tecnologie per l'Informazione e la Comunicazione), nel rispetto dei criteri di rapidità e convenienza, ma anche dell'ecologia e della salvaguardia ambientale.

Durante il dibattito si sono registrate delle convergenze tra gli amministratori su azioni immediate da intraprendere per contrastare il traffico e l'inquinamento nelle grandi città: sia l'Assessore all'Ambiente della Città di Torino, Roberto Tricarico, che il presidente della Provincia di Milano, Guido Podestà, hanno individuato la necessità di ampliare i pedaggi alle auto come fondamentale strumento deterrente in attesa che le amministrazioni comunali e provinciali si dotino dei Piani d'Azione. Altra questione su cui hanno concordato altri relatori è che erigere il piano serve anche a ragionare in termini di costi/benefici (e in tempi di crisi delle casse comunali è un passaggio importante). Gli Enti Locali hanno così la possibilità di essere il motore di una nuova prosperità, incrementare l'efficienza energetica, aumentare il ricorso alle fonti rinnovabili e fare partecipi i cittadini con azioni e scelte di consumo nuove (abitazioni certificate, ricorso alle fonti rinnovabili, mobilità sostenibile, verde) proiettando la città nella società sostenibile, nel rilancio duraturo dell'economia locale e in una nuova attenzione alla qualità dei territori.

#### Note

<sup>1</sup> "Green Life: costruire città sostenibili" è una Mostra Internazionale svoltasi presso la Triennale di Milano dal 4 febbraio al 28 marzo 2010, dedicata a progetti di sviluppo urbano nell'ottica della sostenibilità e dell'edilizia ecocompatibile ed organizzata da Legambiente in collaborazione con Istituto di Ricerche Ambiente Italia e la Triennale di Milano.

<sup>2</sup> Il Patto dei sindaci è disponibile online:

[www.campagnaseeitalia.it/doc/Patto\\_dei\\_Sindaci\\_def\\_ITA\\_vers08.pdf](http://www.campagnaseeitalia.it/doc/Patto_dei_Sindaci_def_ITA_vers08.pdf)

#### Bibliografia

Legambiente (2010), *CittàClima2010. Le città alla sfida dei cambiamenti climatici. Il ruolo dei Comuni verso gli obiettivi europei al 2020 e gli impegni del Patto dei Sindaci*, Legambiente, Milano.

## La multidisciplinarietà della pianificazione urbanistica: un corso di psicologia ambientale mette a confronto urbanisti, ecologi e psicologi

Francesca Lotta

L'interesse all'interazione esistente tra il comportamento umano e l'ambiente in cui si vive è da anni oggetto di studio di specialisti della psicologia che, nel riflettere sugli stati d'animo dei cittadini generati dall'ambiente urbano, hanno manifestato il proposito di collaborare con i tecnici del territorio dando vita alla disciplina specialistica della psicologia ambientale<sup>1</sup>. Gli urbanisti, così come gli architetti, chiamati a pianificare gli spazi pubblici, si sono troppo spesso occupati dell'aspetto tecnico degli *standard* senza prestare attenzione alla percezione e all'uso sociale che lo stesso spazio pubblico è tenuto a svolgere. Nell'attualità, quindi, in periodi di restringimento del diritto allo spazio pubblico, della deriva verso le privatizzazioni, dell'insicurezza e del degrado, un'ulteriore apertura multidisciplinare dell'urbanistica alla psicologia ambientale appare indispensabile.

Nella capitale spagnola è stata l'*Universidad Autónoma de Madrid* (UAM) a cogliere la possibilità di creare momenti di incontro e discussione tra i differenti professionisti. Sotto la guida del docente di psicologia ambientale José Antonio Corraliza Rodríguez, assistito dalla biologa ricercatrice Ester Lorenzo, si è svolto, nel dicembre del 2009, il *Cursos de Humanidades Contemporáneas* dal titolo *La experiencia de la ciudad: Espacios públicos, vivienda y naturaleza urbana*. Ben due settimane di incontri e molte le tematiche affrontate: dal problema della percezione della sicurezza alla progettazione di spazi più vivibili; dall'analisi classica delle aree verdi urbane alle innovative letture reticolari che ne agevolano l'uso e creano nuove arterie; dagli indicatori della qualità ambientale percepita alle nuove modalità di occupazione dello spazio pubblico. Una vera *mixité* di professionalità, voci e prospettive che si sono dibattute sulla necessità di mettere in discussione quanto fatto finora per lo spazio pubblico e delineare nuove strade, nuovi progetti improntati sulla volontà di massimizzare il senso di benessere e facilitare metodi e tecniche per incentivare la cura e il rispetto del proprio territorio. In particolare modo si è posto in evidenza il ruolo che le aree verdi svolgono per aumentare la qualità urbana e, di conseguenza, il benessere dei cittadini.

L'importanza della presenza delle aree verdi, quali alleviatrici di ciò che oggi definiremmo stress, in realtà



fu argomentato, nella disciplina urbanistica moderna, già dallo stesso ideatore e progettista del *Central Park* di New York. Frederick Law Olmsted reputò, infatti, necessaria la progettazione di uno spazio verde affinché si potesse creare un luogo di relax che avrebbe giovato alla mente e al corpo.

Nell'attualità, a sostenere tale tesi sono presenti differenti studi internazionali che introducono il verde tra gli indicatori qualitativi urbani principali<sup>2</sup>. Nella disciplina della psicologia ambientale la tematica del verde e dei suoi benefici è un'argomentazione riscontrabile nella vasta e acclarata produzione scientifica empirica: lo psicologo Corraliza, in un suo ultimo scritto, ricorda che «Maussner (1995), en un trabajo en el que pide a un conjunto de personas que describan la experiencia de "estar en la naturaleza", concluye que esta experiencia está asociada con sentimientos de relajación, a la vez que supone una oportunidad reflexiva para "contemplar, soñar y recordar", permitiendo así una mayor profundización sensitiva» (Corraliza, Lorenzo, 2010, 67). Sempre nello stesso lavoro sono riscontrati, in chi è abituato a frequentare ambienti pieni di verde, sensazioni di libertà, assenti nei cittadini di città carenti di spazi verdi. Le ripercussioni positive dell'elemento vegetale sono inoltre affrontate anche dal lavoro di Kaplan (1995) che riguarda uno studio sul recupero dell'equilibrio psicologico, e in alcuni casi anche fisico, grazie alla presenza di un intorno naturale la cui capacità restauratrice possiede quattro caratteristiche principali: il fascino, tale da attrarre senza sforzo alcuno; l'evasione dalla routine quotidiana; l'ampiezza estensiva e la compatibilità delle necessità personali relazionate a quelle ambientali. Affermazioni, quindi, derivanti da ricerche scientifiche empiriche che testimoniano l'importanza dell'elemento verde urbano e rendono possibile, dopo un excursus letterario della psicologia ambientale, la creazione di una elencazione manualistica finalizzata alla pianificazione di aree verdi.

Dai dibattiti in aula si riesce a comprendere come gli spazi eccessivamente estesi, con caratteristiche omologanti, si convertono in spazi poco attrattivi; come un'altra caratteristica discriminante per gli spazi urbani è l'indeterminazione spaziale ovvero la mancanza di dettagli nell'organizzazione dello spazio o addirittura la ripetizione degli elementi, siano essi d'arredo o

vegetali, generanti sensazioni di monotonia e insicurezza. Si evince, inoltre, che la mancanza di elementi identificativi rendono lo spazio amorfo e incomprensibile. È da evitare quindi l'occlusione della vista, dovuta a vegetazione densa, o la mancanza di una vista panoramica che potrebbe provocare un senso di smarrimento al cittadino, o ancora la mancanza di manutenzione che, oltre a render limitante l'uso dell'area, danneggia la stessa formazione e sensibilità civica del cittadino.

Uno pseudo-decalogo è il risultato del corso a cui non può non aggiungersi una dura critica all'attuale valutazione del verde urbano basata esclusivamente su una caratteristica quantitativa (mq/ab) e a cui non si associano né valutazioni qualitative né funzioni educative per la cittadinanza, assenza di qualsivoglia spazio pubblico urbano.

### Note

Durante il corso si sono realizzate brevi interviste agli interlocutori professionisti, raccolti nel blog *Hola verde urbano* visionabile online al sito web: <http://holaverdeurbano.blogspot.com/>

<sup>1</sup> La scienza della psicologia ambientale si è diffusa a livello internazionale a partire dagli anni '50 con la finalità di analizzare e comprendere le interrelazioni esistenti tra i comportamenti dei cittadini, come anche dei singoli individui, e l'ambiente che li circonda, tanto a livello fisico quanto sociale.

Per proporre la promozione e lo sviluppo della Psicologia ambientale in Italia, nel 2005, è stato istituito il Centro Interuniversitario di

Ricerca in Psicologia Ambientale (CIRPA). A essere consorziate in tale centro sono state le principali Università Italiane e differenti Enti di Ricerca: l'Università di Roma La Sapienza, l'Università di Padova e quella di Cagliari con l'inserimento successivo anche dell'università di Roma Tre, quella della LUMSA e l'ISTC del CNR. Per ulteriori approfondimenti si rinvia alle pubblicazioni principali sulla tematica, il cui elenco è visionabile sul sito internet del CIRPA: <http://www.cirpa.it/home/pubblicazioni.htm>

<sup>2</sup> Durante gli ultimi anni sono stati sperimentati differenti set di indicatori da parte di enti, organizzazioni, associazioni pubbliche e private e centri di ricerche a livello internazionale e nazionale. Tra gli indicatori largamente in uso presso gli enti pubblici vi sono quelli elaborati dalla Commissione Europea per il monitoraggio degli obiettivi e degli impegni espressi nella Strategia europea per lo sviluppo sostenibile (*EU Sustainable Development Strategy*), gli ECI (*European Common Indicators*), in cui il tema del verde è approfondito nei differenti ambiti, urbano e periurbano, e il Programma delle Nazioni Unite (UN-Habitat) che indica il verde quale indicatore all'interno del settore spazi pubblici.

### Bibliografia

Corraliza J. A., Lorenzo E. (2009), "La experiencia de la ciudad y los espacios públicos: el papel de la naturaleza urbana" in Fariña Tojo J., *Los espacios públicos y las vivienda en el siglo XXI*, Instituto Juan de Herrera, Madrid, pp. 57-78.

Kaplan S. (1995), "The restorative benefits of nature: Toward an integrative framework", in *Journal of Environmental Psychology*, n. 15, pp. 169-182.

Maussner C. (1995), "A Kaleidoscope model. Defining natural indicators", in *Journal of Environmental Psychology*, n. 16, pp. 335-34.

## Reti ecologiche. Pratiche e progetti per il governo del territorio

*Paola Marzorati \**

Lo scorso 2 dicembre 2010 si è tenuto a Mantova un interessante seminario dal titolo “Reti ecologiche. Pratiche e progetti per il governo del territorio”. L’iniziativa, promossa dal Laboratorio di Pianificazione Ambientale<sup>1</sup> nell’ambito delle attività seminariali del Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano, ha lo scopo di fare il punto sul tema dell’implementazione della rete ecologica negli strumenti urbanistici, focalizzando l’attenzione su progetti nazionali realizzati e promossi di attuazione della rete.

Il seminario è stato articolato in due parti; la prima sessione, finalizzata a portare contributi e riferimenti interpretativi, vede fra i relatori due ricercatori universitari, rispettivamente Filippo Schilleci dell’Università degli Studi di Palermo e Gabriele Paolinelli dell’Università degli Studi di Firenze. Entrambi da anni svolgono attività di ricerca sul tema della progettazione delle reti ecologiche, dedicandosi alla redazione di piani dalla scala vasta a quella locale.

La seconda parte del seminario è stata invece improntata ad approfondire temi ed orientamenti per il progetto, presentando esempi di casi significativi e di buone pratiche, ed ha visto la partecipazione degli architetti Sara Zorzolo del Politecnico di Milano ed Alessandra Melucci del Centro Italiano per la Riqualificazione fluviale (CIRF). A seguito degli interventi è stata organizzata una tavola rotonda cui hanno partecipato alcuni tecnici ed amministratori locali che hanno portato le loro testimonianze sulle difficoltà riscontrate nella realizzazione delle reti ecologiche. Infine, le due sessioni sono state intervallate dalla presentazione di un interessante progetto fotografico che rientra tra le attività svolte dal Club UNESCO di Mantova in occasione dell’anno internazionale per la biodiversità<sup>2</sup>, che ha mostrato gli elementi di valore naturalistico presenti sul territorio mantovano.

Nella relazione introduttiva, Carlo Peraboni, ricercatore del Politecnico di Milano e promotore del seminario, ha ricordato la definizione di biodiversità data nel documento finale della Convenzione sulla Diversità Biologica di Rio de Janeiro, “biodiversità” come “la variabilità degli organismi viventi di ogni origine, compresi gli ecosistemi terrestri, marini ed altri ecosistemi acquatici ed i complessi ecologici di cui fanno



parte; includendo perciò le diversità nell’ambito delle specie e tra le specie di ecosistemi”. In questo senso il concetto di rete ecologica rientra nell’ambito delle strategie di conservazione della biodiversità e integra l’approccio della tutela di zone ad alto valore naturalistico, previsto dall’istituzione di aree protette, introducendo il concetto di connessione nella gestione delle risorse naturali di un territorio. Peraboni ha sottolineato l’importanza che assumono le reti ecologiche nei contesti in cui viviamo, descrivibili attraverso la metafore della “città in estensione” (Treu, 2006). Una città diffusa il cui sviluppo interessa intere regioni densamente abitate e che pone nuovi temi di ricerca, in particolare una rinnovata attenzione alla progettazione degli spazi di connessione tra i tessuti insediativi e il sistema rurale attraverso le reti delle infrastrutture naturali ed antropiche. Infine ha sottolineato due temi chiave per approcciare al progetto delle reti ecologiche: considerare la rete come insieme di elementi eterogenei e guardare al passato per un progetto di futuro. Filippo Schilleci ha presentato i primi risultati di una ricerca in corso che lo vede coinvolto, finalizzata a costruire un quadro dello stato delle provincie sul livello di recepimento delle reti ecologiche nei Piani Territoriali Provinciali, mostrando alcuni casi di piani provinciali dai quali si evince come le diverse leggi regionali in materia di urbanistica danno luogo a tipologie diverse di reti; in alcuni casi la rete ecologica struttura l’assetto del territorio, in altri tutela e mette in rete aree già sottoposte a salvaguardia.

“Serve più la rete ecologica al governo del territorio o il governo del territorio alle reti ecologiche?” Con questa domanda è cominciato l’intervento di Gabriele Paolinelli, il quale ha approfondito il rapporto tra la tematica delle reti ecologiche e gli strumenti di pianificazione, mettendo in evidenza la natura transcalare dello strumento e l’importanza dell’applicare una visione sistemica nel trattare le tematiche del governo del territorio. Paolinelli ha presentato progetti di rete ecologica di scala regionale (PTRC Regione Veneto), provinciale (PTCP Provincia di Lucca) ed esempi di implementazione di scala comunale (piano comunale di Porano, Umbria), mettendo in luce le criticità riscontrate durante l’elaborazione dei piani e nelle successive fasi di attuazione.

Sara Zorzolo ha presentato i diversi modelli di rete ecologica che rispondono alle molteplici accezioni del termine esito di fasi successive delle politiche ambientali; più modelli di rete ecologica, che rispondono ad obiettivi differenti, che possono anche coesistere, in un progetto di reti tra loro integrate o in un progetto di "rete di reti".

Alessandra Melucci ha presentato, in qualità di responsabile per il CIRF, il Progetto Reti EcoLogiche PREL che interessa le provincie di Vercelli e Novara rispettivamente dal 2000 e dal 2006. Il progetto consiste nella trasposizione della rete ecologica provinciale alla scala comunale, utilizzando una metodologia di indagine e di schedatura degli interventi molto efficace e di notevole utilità per le amministrazioni<sup>3</sup>. La relatrice ha descritto il lungo e faticoso percorso progettuale che ha portato alla redazione di numerosi progetti e purtroppo alla realizzazione di pochi e modesti interventi sul territorio per mancanza di volontà politica. L'esperienza del progetto PREL ha avuto anche risvolti sociali vista la forte componente partecipativa; l'intenzione dei progettisti è stata quella di guidare una progettazione "dal basso", in cui è stata data grande importanza alla partecipazione e all'educazione per far conoscere e quindi comprendere l'importanza della rete ecologica.

Dai contributi presentati, ed a seguito della tavola rotonda finale, sono emersi alcuni spunti di riflessione, alcuni temi comuni che meriteranno un approfondimento futuro:

1. Necessità di una riforma urbanistica nazionale che orienti ad inserire le reti ecologiche nei piani di scala provinciale. La mancanza di tale obbligo legislativo ha determinato la formazione di un panorama di piani provinciali diversificato per livello di recepimento delle reti ecologiche e di forma in cui la rete ecologica è inserita. Il pianificatore non è messo in condizione di garantire la conservazione attiva (Gambino, 1997) delle risorse naturali di un territorio, mediante la loro messa in connessione.

2. Urgenza di un cambiamento culturale: la rete ecologica viene considerata un surplus da molti amministratori, invece occorre partire dal presupposto che la rete ecologica essendo la base strutturale eco-sistemica su cui si basa il paesaggio è uno strumento da usare per definire il quadro di riferimento per il governo del territorio.

3. Difficoltà progettuali ed attuative con le quali si scontra la comunità scientifica dovute all'interdiscipli-

narietà del tema e alla frammentazione di competenze nelle amministrazioni pubbliche.

4. Opportunità di costruire reti ecologiche integrate con gli aspetti paesaggistici. Nei luoghi in cui viviamo dove esistono pochi elementi di naturalità, è necessario che gli elementi di paesaggio siano integrati nel tema della rete ecologica (cfr.; concetto di rete ambientale nel PTCP provincia di Lodi, 2005).

5. Necessità di sviluppare il tema dei servizi eco-sistemici, unica fonte di reddito per piccole aziende agricole; importanza dei soggetti che presidiano e mantengono il territorio quali consorzi di bonifica, comunità montane, parchi, ...

### Note

\* Professore a contratto in Progettazione Urbanistica del Politecnico di Milano; Dottore di ricerca in Progettazione Paesistica, Università degli studi di Firenze; Pianificatore libero professionista.

<sup>1</sup> LPA - Laboratorio di Progettazione Ambientale c/o Politecnico di Milano, Polo Regionale di Mantova, Via Scarsellini, 15 - 46100 Mantova Tel.: 0376.317017 E-mail: info.lpa@polimi.it, www.polo-mantova.polimi.it; responsabile Prof.ssa M.C. Treu.

<sup>2</sup> L'assemblea generale delle Nazioni Unite (ONU) ha dichiarato il 2010 anno internazionale per la biodiversità. Si tratta di una iniziativa che propone di aumentare la consapevolezza del ruolo fondamentale che la biodiversità svolge nell'assicurare la vita sulla Terra (sito ufficiale <http://www.biodiversita2010.ch>). Numerose attività per la promozione della biodiversità si sono svolte in tutto il mondo, campagne di comunicazione, organizzazione di eventi, conferenze e altre manifestazioni.

<sup>3</sup> Per approfondimenti si veda il sito ufficiale del Progetto Reti EcoLogiche <http://www.progettoretielogiche.it>

### Bibliografia

Gambino R. (1997), *Conservare innovare. Paesaggio, ambiente, territorio*, Utet Libreria, Torino.

Marzorati P. (2005), "La rete dei valori ambientali nel Piano territoriale di coordinamento della provincia di Lodi", in *Quaderni della Ri-vista del Dottorato di ricerca in Progettazione paesistica* (Pubblicazione WEB a periodicità annuale con sessioni di aggiornamento quadrimestrali), 2, volume 1, Firenze University Press, gennaio-aprile 2005, pp. 35-46, <http://www.unifi.it/ri-vista/quaderni/>.

Peraboni C. (2006), "Il margine. Progetto di connessione tra rurale ed urbano" in Treu M.C., Palazzo D. (a cura di), *Margini. Descrizioni, strategie, progetto*, Alinea, Firenze.

Romano B., Paolinelli G. (2007), *L'interferenza insediativa nelle strutture ecosistemiche: modelli per la rete ecologica del Veneto*, Gangemi, Roma.



## La riforma dei cent'anni

*Alessandra Raccuglia*

Giorno 7 febbraio 2011 si è svolto, presso l'aula magna della Facoltà di Architettura di Palermo, un seminario tematico tenuto dall'Avv. Fortunato Pagano. L'incontro, dal titolo "La riforma urbanistica ovvero la riforma di cent'anni, quali possibili evoluzioni della pianificazione in attesa della riforma", poneva al centro la questione, tutt'oggi irrisolta, della legislazione urbanistica italiana che non risponde alle questioni emergenti della disciplina. Il titolo descrive due momenti fondamentali dell'incontro: il primo dedicato all'evoluzione dei fatti che hanno condotto alla situazione odierna, il secondo dedicato alle nuove pratiche che si possono attivare in assenza di adeguata legislazione urbanistica.

Fortunato Pagano, co-autore del Manuale di Urbanistica (Colombo *et al.*, 2001), presidente dell'INU regione Lombardia e componente della giunta nazionale dello stesso istituto, da molti anni è in prima linea per le proposte e i disegni di legge della disciplina urbanistica. La riforma, in particolare, è il tema per il quale ha dovuto esprimersi più volte in occasioni come questa.

Da decenni si discute della necessità di una legge quadro che dia delle risposte al tema del regime dei suoli. Le remote istanze, che volevano già una modifica sostanziale negli anni '60, in occasione del disegno di legge del ministro Sullo, sono ancora al centro del dibattito nazionale. Ma le istanze dell'INU sono sempre rimaste in sospenso. Oggi, è più frequente che si parli del livello di frustrazione raggiunto dagli urbanisti e dai giuristi, piuttosto che di vere e proprie soluzioni.

Secondo l'Avv. Pagano, una riforma dovrebbe dare dei chiarimenti sulla "tesi dell'inerenza". L'inerenza è la tesi per cui farebbe parte del diritto di proprietà il diritto di edificare<sup>1</sup>. Il cosiddetto *ius aedificandi*. In questi anni vi sono state svariate occasioni in cui si è pensato che la situazione sarebbe evoluta, ma, proprio quando stava per concretizzarsi, la Corte Costituzionale è intervenuta per dichiarare incostituzionali degli interventi attivi.

Non è mai stato dichiarato in alcuna legge che la tesi dell'inerenza sussista. Ci sono stati molti sostenitori di questa tesi e fino a qualche epoca fa poteva essere sostenuta dicendo che viene attribuita con i piani. Ma oggi, in seguito ad eventi disastrosi dovuti all'edifica-



zione incontrollata, non si può dire che sussista.

L'inerenza è stata sostenuta dalle sentenze della corte costituzionale del '65 e del '68<sup>2</sup>, che dichiararono incostituzionali le intenzioni del ministro Sullo, accusato di "volere togliere la casa agli italiani" (De Lucia, 1989, 49). Lo schema di legge del ministro Sullo voleva modificare il regime di proprietà dei suoli, intervenendo sul meccanismo di acquisizione delle aree da parte dei comuni, i quali dovrebbero essere gli unici proprietari dei suoli e dovrebbero concederne l'uso ai privati. Il dibattito che si scatenò in quegli anni fece sfociare la questione nella cosiddetta legge "tampone"<sup>3</sup>, che avrebbe dovuto vigere solo per un certo periodo. La legge stabiliva che i vincoli di inedificabilità perdessero validità se entro 5 anni dalla data di approvazione del PRG non fossero stati approvati i relativi piani attuativi, mentre le previsioni edificatorie valessero a tempo indeterminato. Proprio in quegli anni si iniziò a cogliere la necessità di un altro strumento: occorreva l'inserimento del Programma Pluriennale di Attuazione per coordinare gli interventi di edilizia e gli interventi infrastrutturali, cioè lo strumento programmatico con cui un comune individua le aree in cui, entro un periodo fissato, sarà avviata l'attuazione del piano. Con il PPA si valutano le spese necessarie per gli interventi previsti, e la ripartizione fra operatori pubblici e privati. Nel nord Italia si ironizzava sull'acronimo PPA con "Per Pochi Amici".

Oggi è chiaro che non si può più parlare di naturale inerenza del diritto di proprietà al diritto di edificabilità, ma non molti sono d'accordo. La tesi dell'inerenza ha ancora troppi sostenitori e, nonostante l'intervento della legge Bucalossi, solo un riordino della disciplina si può pronunciare per dare dei chiarimenti. Ma la rassegnazione porta a pensare che la legge quadro non arriverà in tempi brevi, dal momento che non siamo ancora in presenza di un orientamento politico consolidato. Ci sono sentenze recenti che configurano un avanzamento del quadro in positivo, ma si tratta sempre di timide istanze.

La seconda parte del seminario è stata dedicata alla domanda "quali evoluzioni della pianificazione sono possibili" e, nel tentativo di rispondere, l'Avv. Pagano ha citato alcuni casi in cui sono state attivate nuove pratiche, come ad esempio nel PRG di Padova. Questo

piano prevede il ricorso a modelli perequativi. Prevede di concentrare l'edificabilità solo su 1/5 dell'area edificabile e cederne i 4/5 al comune. Il Consiglio di Stato si è pronunciato dicendo che è un intervento lecito ed è pienamente condivisibile. Ci si deve approcciare al tema della perequazione/compensazione per sopperire alle situazioni economiche dei comuni, i quali non possono affrontare gli espropri pagando gli indennizzi al prezzo di mercato.

Se non si può espropriare come ci si arrangia? Modello perequativo vuol dire condizionare l'attribuzione dell'edificabilità. I processi di perequazione/compensazione sono ancora da studiare e sarebbero necessarie delle politiche per una maggiore definizione di queste pratiche. Il modello perequativo non ha una sua normativa nazionale e la situazione si aggrava in regioni come la Sicilia. Il caso siciliano è ancora più emblematico perché, non essendo ancora intervenuto un aggiornamento della normativa urbanistica regionale, è inammissibile che si possa ricorrere a soluzioni di questo tipo. Ma la giurisprudenza è invece d'accordo sul fatto che sia ammissibile ricorrere al modello perequativo in due diversi modi: perequazione per comparti e perequazione diffusa, quest'ultima più complessa della prima.

In Sicilia il modello perequativo rischia di apparire come un vero e proprio contraddittorio perché, in assenza di una codifica, è interpretabile anche come "premio" per l'abuso. Le finanze dei comuni non sono tali da potere risolvere problemi come ad esempio la riqualificazione di un litorale in cui sono intervenuti abusi edilizi, allora perché non pensare che si possa ricorrere alla perequazione negoziando aree di nuova espansione con quelle illegittimamente edificate? Prima che fenomeni del genere si possano concretizzare è necessario che il legislatore indichi cosa si può e cosa non si può fare. Questo rappresenta solo un possibile esempio di qualunque modello perequativo. Un intervento del prof. N.G. Leone ha evidenziato che in realtà la perequazione non risolve i problemi che ci si pone, si allontana sempre più dal problema della qualità urbana e il modello rende vana qualunque azione urbanistica. Si accresce il dubbio che la perequazione porti ad innescare meccanismi per aggirare l'ostacolo e conduca a rischi terribili. La giurisprudenza però tende

sempre a ricordare che non bisogna mai dimenticare qual è l'alternativa alla perequazione. Un comune dovrà espropriare al prezzo di mercato e, finché i piani non saranno sottoposti a verifiche di fattibilità economica, non ci sarà una vera e propria pianificazione. Il piano moderno dovrebbe essere il piano/programma urbanistico che attua le sue previsioni, anche negoziando. Dovremmo cambiare ottica e dirigerci verso la pianificazione/programmazione operativa. Non devono prevalere a tempo indeterminato le previsioni edificatorie. Bisognerebbe essere più realisti. Quindi, o si conclude la riforma dei cent'anni oppure si utilizzano gli strumenti a disposizione. Bisogna farsi carico dei modi per una corretta attribuzione dell'edificabilità alla proprietà. Possiamo solo cercare di ottenere il massimo della qualità dall'edificabilità anche richiedendo dei contributi straordinari ai proprietari per ovviare la questione finanziaria. La perequazione dovrebbe essere uno strumento per conseguire meglio obiettivi urbanistici (la perequazione al servizio della pianificazione), per "contenere il diritto" edificatorio. Gli urbanisti dovrebbero organizzarsi facendo scelte organiche, evitando di nutrire illusioni. Il punto di vista della giurisprudenza, seppure motivato, dovrà necessariamente incrociarsi e dialogare con la pianificazione, altrimenti la legge quadro resterà per sempre un sogno.

#### Note

<sup>1</sup> La legge n. 10 del 1977 separa definitivamente il diritto di edificare dal diritto di proprietà.

<sup>2</sup> La sentenza n. 22 del 1965 dichiara illegittimo il meccanismo di acquisizione delle aree previsto dalla legge n. 167 del 1962 e la sentenza n. 55 del 1968 dichiara in parte illegittimi l'art.7 e l'art. 40 della legge urbanistica nazionale del 1942 e cioè gli articoli i cui si affermava che il PRG approvato avesse vigore a tempo indeterminato con i suoi vincoli di inedificabilità. Per la corte costituzionale sono illegittimi i vincoli espropriativi non indennizzati che individuano spazi pubblici da destinare ad attrezzature di uso pubblico.

<sup>3</sup> La legge n. 1187 del 1968 è valsa per mezzo secolo.

#### Bibliografia

Colombo G., Pagano F., Rossetti M. (2001), *Manuale di urbanistica. Strumenti urbanistici, tecnica, legislazione, procedure e giurisprudenza*, Edizioni il Sole 24 ore, Milano.

De Lucia V. (1989), *Se questa è una città*, Editori riuniti, Roma.

## Écrire la comparaison: riflessioni metodologiche sui problemi e le questioni nelle ricerche comparative

Maria Laura Scaduto

La *comparaison* è uno strumento metodologico “euristico” che, nell’elaborazione di studi comparativi nazionali o internazionali, consente il confronto tra temporalità e spazialità diverse (Durkheim, 1986) e può essere definito come «*une méthode des plus fructueuses [...] qui permet d’établir similitudes et différences mais aussi de débusquer les fausses originalités ou au contraire d’attirer l’attention sur ce qu’on pensait banal*» (Tremblay, 2002, 3).

Tuttavia, pur nella consapevolezza dell’importanza di tale approccio, il numero di manuali di metodologia della ricerca, che concentrano l’attenzione sul metodo comparato e, di conseguenza, sulle tecniche di scrittura efficaci per la formalizzazione dei risultati di una ricerca comparativa, è estremamente ridotto<sup>1</sup>.

A partire da tale riflessione, prende avvio la giornata studio “*Écrire la comparaison*” che ha avuto luogo presso l’*École Normale Supérieure* (ENS) di Lione lo scorso 11 giugno<sup>2</sup>.

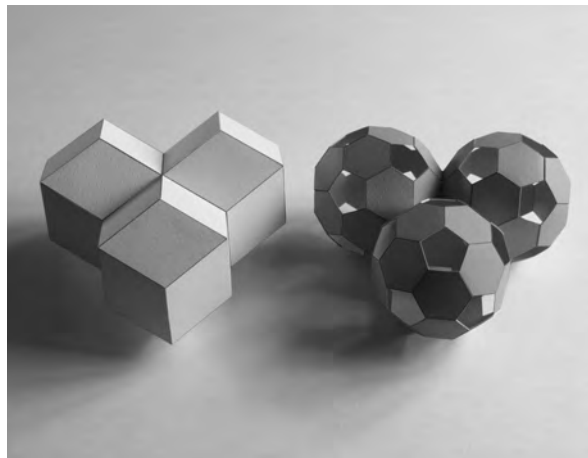
L’iniziativa, organizzata dalla scuola di dottorato in scienze sociali di Lione e dal laboratorio *Triangle*<sup>3</sup>, nasce dalla necessità di avviare una riflessione, sia dal punto di vista metodologico che epistemologico, sulla comparazione e in particolare sulle tecniche di scrittura utilizzabili per descrivere, classificare e spiegare i dati in una ricerca comparativa.

La giornata studio è articolata in quattro sessioni ognuna delle quali affronta delle precise tematiche, declinate grazie ai contributi di dottorandi, dottori di ricerca e ricercatori, a vario titolo impegnati nella redazione di una ricerca comparativa.

Uno degli obiettivi principali dell’iniziativa è quello di analizzare le tecniche di scrittura più efficaci per descrivere e trascrivere dei casi disparati nell’ambito di una comparazione, giungendo alla definizione delle tecniche che consentono di formalizzare in un testo scritto le specifiche realtà nazionali.

La problematicità di tale formalizzazione si amplifica nel caso in cui si possieda una conoscenza più approfondita di un caso di studio e per tale ragione Tremblay (2002, 3) evidenzia come l’indagine comparativa sia «*une méthode difficile et exigeante et pour éviter les fausses analogies et dépasser les clichés, il faut bien connaître les deux sociétés mises en relation*».

Sorgono allora delle questioni: come rendere giustizia ai



casi meno conosciuti? Come procedere quando le realtà studiate non sono così “estranee” le une dalle altre, per esempio quando dei casi pensati come indipendenti nel quadro di una comparazione internazionale divengono interdipendenti in un contesto europeo o mondiale?

A tale proposito, interessante è il contributo fornito da Natacha Gally, dottoranda in Scienze politiche presso l’Università di Parigi, che espone la metodologia adottata nella sua tesi basata sulla comparazione delle politiche di alta funzione pubblica in Francia e in Gran Bretagna: due paesi che presentano due “culture amministrative” contrastanti e diverse e che hanno seguito delle traiettorie differenti in rapporto alle riforme neo-manageriali. Se la strategia di comparazione per il caso specifico deve permettere di esplicitare queste singolarità, l’elaborazione di un quadro comparativo necessita, almeno in un primo tempo, di mettere l’accento sui problemi comuni con i quali si confrontano le alte funzioni pubbliche sia francesi che britanniche. Natacha Gally sottolinea che la necessità di gestire questa tensione, tra le specificità di ogni caso e le sfide comuni, rappresenta una delle principali sfide al momento della scrittura dell’analisi comparata e, in linea con tale considerazione, si interroga sul come rendere conto della singolarità dei casi studiati senza di contro ridurre la comparazione a una mera “giustapposizione di particolarità”. Interessante è la soluzione proposta che, in alternativa ad un approccio tipologico, usato per fissare rigidamente i caratteri salienti di ogni caso studio, individua, nella descrizione storica incrociata delle politiche di alta funzione pubblica in Francia e in Gran Bretagna, lo strumento capace di descrivere gli aspetti contrastanti dei due contesti sottolineandone contemporaneamente i punti di contatto. Un’altra problematica da affrontare è quella relativa alla comparazione tra casi di studio estremamente diversi in cui l’entità e la tipologia di dati disponibili è differente. Generalmente, l’esercizio della comparazione presuppone di seguire un dispositivo di inchiesta uguale per ogni caso studio al fine di raccogliere dei dati equivalenti. Tuttavia tale pratica non è sempre augurabile né possibile, a causa di contingenze riscontrabili nell’indagine sul campo.

Per tali ragioni, nelle ricerche presentate da Marie-Hélène Sa Vilas Boas<sup>4</sup> e da Benjamin Ferron<sup>5</sup> viene

sottolineato come sia stato deciso di lasciare un grande spazio alla descrizione monografica dei singoli casi studio, pur prevedendo, in un secondo momento, una fase di lettura integrata dei dati che consente di dimostrare la dipendenza tra i dati raccolti e le dinamiche proprie dei casi studiati e contemporaneamente permette di non cadere nella “trappola della deriva monografica”.

Ma quali sono le tecniche di scrittura che consentono di “fare parlare i dati” e di formalizzare i risultati di un’indagine comparativa?

Colin Giraud, dottorando in sociologia presso l’università di Lione, propone, a tale proposito, una riflessione sulla sua tesi che ha per tema l’analisi comparata del ruolo della popolazione omosessuale maschile nei processi di *gentrification* a Parigi e a Montreal.

Nella sua comunicazione, Giraud mostra come la progressiva fase di scrittura e definizione della tesi modifichi e definisca essa stessa i quadri di riferimento, i termini e le sfide della comparazione.

Così, se in una prima fase di definizione della tesi si era optato per una separazione netta tra i due terreni di indagine e per una determinazione di un piano “separatista” gerarchizzato che pone in opposizione i due casi, progressivamente Giraud evidenzia come la scrittura sia stata orientata verso una comparazione molto più fine avente per conseguenza la riduzione delle opposizioni binarie tra i due ambiti di indagine e l’abbandono della gerarchizzazione.

Nel sistema di riflessioni avviate non si può non considerare la problematica relativa alla generalizzazione dei risultati a partire dai dati comparativi, ovvero ponendolo in termini problematici, in che modo la restituzione scritta dei risultati di un’inchiesta comparativa può rendere conto della specificità e della complessità dei contesti di indagine, producendo delle conoscenze su dei processi macrosociali che trascendono i casi particolari?

Patrick Hassenteufel, professore di scienze politiche presso l’università di Versailles-Saint-Quentin en Yvelines, propone a tal proposito una riflessione sulle strategie di scrittura come soluzione alla tensione tra generalizzazione e singolarità nelle pratiche comparative e sottolinea come frequenti siano i rischi di “deriva teorica o monografica”.

Nella fase di restituzione dei dati empirici raccolti il ricercatore dispone di due tecniche di restituzione, la tecnica monografica e la comparazione “*terme à terme*”, che presentano entrambe dei vantaggi e dei limiti. La prima, più efficace nella comparazione transnazionale, permette di descrivere accuratamente i casi e di restituire i dati in modo preciso; la seconda, più adatta alle

pratiche di comparazione internazionale, consente una maggiore generalizzazione tramite l’isolamento delle variabili.

Negli studi sulle città, la restituzione monografica è spesso privilegiata. In effetti la città, considerabile come un “fatto sociale globale”, richiede un’analisi estremamente contestualizzata, capace di estrapolare le specifiche problematiche di uno spazio locale.

Ma sono proprio le efficaci strategie di scrittura che, così come evidenziato da Hassenteufel, possono consentire il superamento dell’approccio esclusivamente monografico agli studi urbani, tramite una comparazione “*terme à terme*”, intesa come pratica euristica.

### Note

<sup>1</sup> Tale carenza è ampiamente denunciata da Delli Zotti (1996, 167) che definisce a tal proposito il metodo comparato come un «brutto anatrocolo», ovvero un metodo dimenticato nella quasi totalità dei testi sulla metodologia della ricerca.

<sup>2</sup> L’iniziativa si pone in continuità con altre giornate studio precedentemente organizzate e in particolare con quella del 23 settembre 2006 sulle “Sfide pratiche della scrittura nelle scienze sociali” organizzata presso la scuola dottorale di scienze politiche dell’Università di Parigi 1 (Panthéon-Sorbonne).

<sup>3</sup> Il laboratorio Triangle. Action, discours, pensée politique et économique è un laboratorio del CNRS e dell’ENS di Lione, creato il 1 gennaio 2005. Il termine «Triangle» fa riferimento alla volontà di considerare i tre aspetti delle scienze politiche in senso ampio: l’azione, il discorso e il pensiero politico ed economico.

<sup>4</sup> Dottoranda in Scienze politiche presso l’Università di Aix-en-Provence, ha presentato la metodologia utilizzata nella sua tesi che propone una comparazione tra le conferenze municipali delle donne a Recife e Londrina (Brasile).

<sup>5</sup> Dottorando in Scienze politiche presso l’Università di Rennes 1, ha presentato la metodologia utilizzata nella sua tesi che propone una comparazione internazionale sulla rete dei media dei movimenti sociali e in particolare il movimento neo-zapatista in Messico e il movimento anti-occupazione in Israele-Palestina.

### Bibliografia

- Delli Zotti G. (1996), “Il metodo comparato in sociologia” in Gasparini A., Strassoldo R. (a cura di), *Tipi ideali e società*, Franco Angeli, Milano pp.151-178.
- Durkheim E. (1986), *Les Règles de la méthode sociologique*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Hassenteufel P. (2000), “Deux ou trois choses que je sais d’elle. Remarques à propos d’expériences de comparaisons européennes”, in CURAPP, *Les méthodes au concret*, Presses Universitaires de France, Paris, pp. 105-124.
- Tremblay G. (2002), “Le développement de la recherche en communication. Éléments pour une analyse comparée Brésil Canada”, paper presentato durante la giornata di studi, *Les défis de la communication sociale*, Salvador, Bahia, Brasile, 1- 2 settembre 2002.

## Governance e partecipazione, parole chiave per la riqualificazione dei bacini fluviali.

### Dibattiti e riflessioni sul V tavolo nazionale dei Contratti di fiume

*Maria Laura Scaduto*

«I contratti di fiume possono essere identificati come processi di programmazione negoziata e partecipata volti al contenimento del degrado eco-paesaggistico e alla riqualificazione dei territori dei bacini/sottobacini idrografici. Tali processi si declinano in maniera differenziata nei diversi contesti amministrativi e geografici in coerenza con i differenti impianti normativi, in armonia con le peculiarità dei bacini, in correlazione alle esigenze dei territori, in risposta ai bisogni e alle aspettative della cittadinanza<sup>1</sup>».

Questa la definizione proposta nella “Carta nazionale dei contratti di fiume” presentata nell’ambito del V tavolo nazionale dei Contratti di fiume organizzato a Milano, lo scorso 21 ottobre, dalla Regione Lombardia, in collaborazione con la Regione Piemonte, l’Autorità di Bacino del Fiume Po, il Gruppo di Lavoro del Coordinamento Nazionale dei Parchi Fluviali e il Gruppo di Lavoro Nazionale dei Contratti di Fiume delle Agende 21 Italiane<sup>2</sup>.

Il V tavolo rappresenta un’interessante occasione per confrontarsi sul Contratto di Fiume quale strumento per un’azione efficace di governance, a scala di bacino. Nello specifico, obiettivo principale dell’iniziativa è quello di approfondire il ruolo delle Istituzioni regionali e locali, delle Autorità di Bacino e di Distretto e dei Parchi Fluviali nei processi di Contratto di Fiume, facendo tesoro di quanto emerso nelle diverse esperienze in corso di sviluppo a scala nazionale.

Dopo l’apertura dei lavori da parte di Franco Picco, direttore generale del settore “Ambiente, Energia e Reti” della Regione Lombardia, la giornata di studio si struttura in due sessioni intramezzate da una tavola rotonda alla quale hanno preso parte gli assessori delle principali regioni italiane e in cui sono state analizzate le buone pratiche di riqualificazione fluviale avviate sino ad oggi nel contesto nazionale.

La prima sessione, dal titolo “Promuovere politiche integrate multi-obiettivo: i contratti di fiume per la riqualificazione eco-paesistica dei bacini fluviali”, è presieduta e coordinata da Salvatore De Giorgio, direttore generale del settore “Ambiente” della Regione Piemonte, e da Bruno Mori, direttore generale del settore “Territorio e Urbanistica” della Regione Lombardia. E’ proprio De Giorgio ad individuare nel contratto di fiume uno strumento che, razionalizzando l’uso delle



Attività

risorse e mettendo in sinergia i diversi livelli istituzionali che operano sul bacino fluviale, risulta efficace alla risoluzione di tutte le problematiche di un bacino fluviale.

Per la declinazione di tale strumento, De Giorgio utilizza tre parole chiave: *integrazione*, con riferimenti ai diversi piani che interessano un bacino fluviale (PAI, PTA, Piano di gestione, ecc.); *conciliazione*, tra interessi diversi e spesso conflittuali quali gli obiettivi di qualità, di difesa del suolo e di efficace uso delle risorse; *partecipazione*, intesa nelle tre accezioni di partecipazione interna alle istituzioni che, ad uno stesso livello, operano sul territorio, partecipazione istituzionale multi-livello e partecipazione pubblica.

La Lombardia rappresenta in Italia la prima regione ad avere avviato, già dal 2004, la riflessione sui contratti di fiume e, ad oggi, conta due contratti già sottoscritti (Contratto di fiume Olona-Bozzente-Lura e Contratto di fiume Seveso) e uno in fase di sottoscrizione (Contratto di fiume Lambro settentrionale)<sup>3</sup>.

A partire dall’esperienza lombarda, in altri contesti regionali sono state avviate iniziative che si muovono nella stessa direzione. A tal proposito, Rosanna Bissoli, del servizio tutela della risorsa acqua della Regione Emilia Romagna, fa un quadro sulle esperienze di riqualificazione fluviale portate avanti a livello regionale. Nell’esposizione delle iniziative portate avanti sul fiume Panaro, sul Conca, sul Lamoggia-Lavino, sul Savio e sul Ronco-Bidente, Rosanna Bissoli sottolinea come in Emilia Romagna non siano stati avviati dei veri e propri contratti di fiume. Ma la legge regionale 20/2000, pur non facendo esplicito riferimento ai contratti di fiume, dà particolare enfasi allo strumento della partecipazione prevedendo che, per ogni strumento di pianificazione, i documenti preliminari del piano siano sottoposti a conferenze di pianificazione. Inoltre, il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale della Provincia di Bologna, attualmente in fase di adozione, ha inserito il contratto di fiume tra le misure di attuazione del Piano di Tutela delle Acque.

Diversa è la situazione nel contesto regionale umbro, così come esposta da Endro Martini, dirigente del servizio “Valorizzazione del territorio e tutela del paesaggio, tecnologie dell’informazione, promozione e coor-



dinamento progetti comunitari” della Regione Umbria. A partire dal Progetto Tevere sono stati avviati tre processi partecipati per il fiume Tevere, per il fiume Clitunno e per il Nera che possono volgere verso l’attivazione di contratti di fiume.

Dopo la presentazione dello stato dell’arte in materia di iniziative di riqualificazione fluviale in Campania da parte di Alberto Romeo Gentile, dirigente del settore “Politica del territorio”, interessante è l’intervento di Federico Ciarabelli del Coordinamento Agende 21 locali italiane che sottolinea l’importante ruolo che può essere svolto dalla Carta Nazionale dei contratti di fiume, da lui definiti come “strumenti per il governo sostenibile delle politiche del territorio capaci di coordinare le azioni a scala di bacino idrografico”.

Nell’ambito della tavola rotonda dal titolo “Capitalizzare l’esperienza: dalle buone pratiche locali alla Carta Nazionale dei Contratti di Fiume”, Marcello Raimondi, Assessore all’ “Ambiente, Energia e Reti” della Regione Lombardia, sottolinea come il contratto di fiume sia un esempio di concreta applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale e verticale, ovvero di uno strumento di programmazione territoriale che, prevedendo anche un coinvolgimento delle comunità interessate, avvia una innovativa forma di “governance partecipata”. I principi ispiratori dovranno quindi essere la *sussidiarietà*, intesa quale coordinamento, orizzontale e verticale, tra le istituzioni; la *partecipazione* delle comunità coinvolte, intesa come strumento di creazione del consenso e di una visione condivisa e la *sostenibilità* intesa come equilibrio delle tre “e”: ecologia, equità ed economia.

La Seconda sessione, dal titolo “Dare efficacia alla pianificazione di bacino: la definizione di strategie e azioni multi-scalari” è presieduta e coordinata da Massimo Bastiani e Alberto Magnaghi.

Bastiani, coordinatore tecnico-scientifico del tavolo sui contratti di fiume, parte dall’evidenziare che, sebbene a tutt’oggi pochi siano i contratti di fiume sottoscritti, in realtà all’interno di ben tredici contesti regionali è possibile contare più di venti esperienze già avviate che si muovono in questa direzione e, proprio in tali contesti, la carta dei contratti di fiume potrebbe diventare uno strumento che, adottato dalle amministrazioni, potrebbe guidare e orientare la buona conduzione del processo. Alla base vi deve essere la consapevolezza di considerare il contratto di fiume non come il fine ultimo, ma come uno strumento per

migliorare la pianificazione e la gestione del paesaggio. Bastiani si interroga inoltre su come il contratto di fiume possa essere utile alle autorità di bacino per la revisione dei piani di distretto idrografico.

A tal proposito Francesco Puma, Segretario Generale dell’Autorità di Bacino del fiume Po sottolinea come l’AdB del fiume Po abbia inserito il contratto di fiume nel piano di gestione in quanto lo considera lo strumento più adatto alla messa in pratica della “grande alleanza” tra i diversi attori (Regioni, Province, Comuni, AdB, Enti Parco, Associazioni, etc.). Alla base di tale alleanza si colloca la cooperazione tra amministrazioni, soggetti pubblici e privati e i diversi portatori di interesse.

Da tale riflessione prende spunto l’intervento conclusivo di Alberto Magnaghi. Egli sottolinea come uno dei grossi problemi sia proprio l’assenza della “grande alleanza istituzionale”, problema non risolto sia a livello legislativo che a livello di competenze. Il suo intervento si conclude con una puntualizzazione sui due termini di governance e partecipazione: la prima fa riferimento all’attivazione di tavoli complessi di rappresentanza di interessi pubblici e privati, la partecipazione invece riguarda la popolazione e rappresenta, ad oggi, il “nervo scoperto” di tutte le esperienze di contratti di fiume avviate nel contesto nazionale italiano.

#### Note

<sup>1</sup> Cfr. Carta nazionale dei Contratti di Fiume, elaborata da Regione Lombardia, Regione Piemonte, Autorità di Bacino del Fiume Po, Gruppo di Lavoro del Coordinamento Nazionale dei Parchi Fluviali, Gruppo di Lavoro Nazionale dei Contratti di Fiume delle Agende 21 Italiane che contiene i principi ispiratori, le linee guida, le regole e gli obiettivi che caratterizzano l’articolato processo di tutela delle acque e valorizzazione fluviale.

<sup>2</sup> Il gruppo di lavoro, promosso dal Forum di Agenda 21 dell’Alta Umbria, nasce con l’obiettivo di studiare e raccogliere esperienze che promuovono accordi volontari per la valorizzazione dei bacini fluviali, individuando e diffondendo pratiche positive di partecipazione dei cittadini. Nel corso della sua attività, il gruppo di lavoro ha organizzato dei Tavoli Nazionali intesi come occasione di confronto tra i promotori delle diverse esperienze locali già attivate e di proposizione di indicazioni condivise per una gestione sostenibile dei fiumi.

<sup>3</sup> Nella Regione Lombardia il contratto di fiume ha assunto la forma dell’Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale (AQST), strumento di programmazione negoziata individuato all’articolo 3 della Legge regionale del 14 marzo 2003 n. 3 sulla Programmazione negoziata.

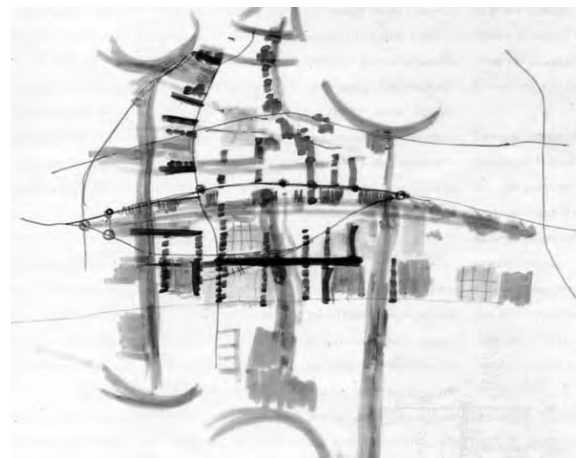
## Abitare il futuro ... dopo Copenhagen. Giornate internazionali di studio alla ricerca di un nuovo modello di città

*Simona Rubino*

Promosso dal Dipartimento di Progettazione Urbana e di Urbanistica dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, "Abitare il futuro ... dopo Copenhagen" rappresenta la prima di una serie periodica di giornate internazionali di studi, che si ripeteranno con cadenza biennale e che costituiranno il luogo in cui ricerche, piani e progetti si confronteranno attorno ai temi dell'ambiente abitato, della progettazione dello spazio sociale e del governo del territorio.

L'evento si è svolto in due giornate, 13 e 14 dicembre 2010, nelle aule della Facoltà di Architettura di Napoli ed ha avuto come oggetto principale la problematica ecologica e come obiettivo fondamentale l'individuazione di nuovi modelli abitativi che possano essere in grado di rispondere ai cambiamenti climatici in corso – in linea con l'impegno assunto negli ultimi anni dall'ONU per i cambiamenti climatici – e come tentativo di risposta al fallimento generale che ha rappresentato la Conferenza di Copenhagen<sup>1</sup>.

La prima delle due giornate internazionali di studio ha visto il contributo di alcuni *keynote speakers*<sup>2</sup> che hanno esposto esempi di soluzioni abitative capaci di ridurre l'impatto ambientale degli edifici e di modelli di città quanto più possibile sostenibili. Tra gli esempi più interessanti, si possono citare alcune delle opere mostrate da R. Nicholson e realizzate da Edward Cullinan Architects come l'*International Headquarters for RMC (Cemex)* del '90, caratterizzato da una ventilazione naturale e dal più grande tetto giardino d'Europa al momento della sua realizzazione, o la *University of East London Docklands Campus* del '99, realizzata con un progetto a basso consumo energetico, utilizzando materiali riciclati e installando la più numerosa serie di *termodeck* esistente al momento della sua realizzazione. Uno sguardo più ampio è stato effettuato da P. Naess attraverso uno studio sulle aree metropolitane di Oslo e Copenhagen. In particolare Naess ha approfondito come, a partire dagli anni '90, i pianificatori e gli attori chiave del processo decisionale, coinvolti nelle trasformazioni delle aree metropolitane di tali città, abbiano formulato le politiche dell'uso del suolo e dei trasporti per rispondere alle sfide della sostenibilità: in che modo si sono evoluti l'uso del suolo, dei trasporti e del traffico; come sono riusciti, se ci sono riusciti, a "disaccoppiare" la crescita eco-



nomica dagli effetti negativi sull'ambiente, sia dal punto di vista spaziale che della mobilità; come si possono spiegare similitudini e differenze tra le due aree metropolitane.

La seconda giornata di studi, invece, è stata caratterizzata da otto sessioni parallele suddivise in quattro macro-temi, che hanno spaziato da argomenti di natura tecnologica, alla progettazione architettonica e alla pianificazione territoriale:

T1. "Territori storici e paesaggi contemporanei", attraverso i quali sono stati affrontati le questioni e i meccanismi che hanno prodotto la crisi del pianeta e che investono il nostro ambito disciplinare. Si è partiti quindi dalla città e dai territori storici, che rappresentano esempi convalidati di strategie di lungo periodo e di lezioni sul "come fare", per individuare metodologie alternative alla logica economica di breve periodo, che caratterizza sempre di più le pratiche attuali ma che è molto lontana dai concetti fondamentali della pianificazione territoriale.

T2. "Modelli di città ecologica", ovvero il ripensamento del modello di città contemporanea e il ritrovamento di nuovi equilibri tra artificio e natura, tra uomo e paesaggio, col fine di individuare nuovi modelli di sviluppo sostenibili.

T3. "Progetto e innovazione per il costruire sostenibile" col fine di porre rimedio all'attuale crisi climatica, economica ed energetica attraverso architetture che si basino su specifiche soluzioni tecniche e su appropriati prodotti e materiali.

T4. "Strategie sostenibili per abitare territori contesi", con molteplici sguardi che hanno spaziato dalla riconquista degli spazi pubblici residui della città, attraverso forme di controllo e gestione creativa, alla ritmatizzazione degli insediamenti rurali o industriali residui. All'interno del contesto italiano meridionale, inoltre, particolare attenzione è stata rivolta alle problematiche relative all'abitabilità dei patrimoni abusivi e/o sottratti alle mafie.

Chi scrive ha partecipato attivamente, con la presentazione di un proprio contributo, alla tematica T2 ed in particolare alle sessioni coordinate dal prof. A. Dal Pozz: T2\_7 "Recupero sostenibile" e T2\_8 "Città: e campagna: delimitazione e cooperazione". Oggetto principale di dibattito sono state le possibili strategie

da mettere in campo per un recupero e una rigenerazione sostenibile delle periferie cittadine; di quelle aree che una volta erano considerate periferiche ma che oggi rappresentano invece il cuore della “città densa”; delle aree di crinale a ridosso tra la città urbanizzata e i parchi agricoli. All'interno di un simile dibattito A. Milan<sup>4</sup> evidenzia l'importanza di un approccio interscalare per una pianificazione sostenibile in cui «dal dettaglio architettonico alla pianificazione urbana, dai materiali dell'involucro all'esposizione tutto concorre e deve concorrere all'interno di una nuova concezione dell'abitare» (Milan & Pellegrino, 2010, 906). In questo senso, per la costruzione di città sostenibili del domani, Milan ritiene che un passaggio chiave sia rappresentato da una riqualificazione sociale ed energetica, in particolare delle periferie e, a tal fine, propone il *retrofitting*<sup>5</sup> come approccio per un innalzamento generale della qualità della vita, modalità operativa sempre più diffusa a livello europeo, in particolare in Francia e in Germania. A livello italiano, invece, coraggiosa si può ritenere la proposta di recupero del quartiere periferico di Corviale a Roma, in particolare del corpo edificato principale lungo 1 km e alto 9 piani, presentata da M.R. Guarini e F. Battisti<sup>6</sup> (2010) e valutata, attraverso un'analisi SWOT, considerando aspetti paesaggistico-ambientali, tipologico-costruttivi, sociali, economico-finanziari. Un differente sguardo alle periferie è posto da M. Bentivoglio (2010) nel ribadire l'importanza della riqualificazione e valorizzazione di quelle aree verdi interstiziali o “di crinale”, oggi sottoutilizzate e sottovalutate che per la loro intrinseca potenzialità possono fungere da tramite tra l'apparato produttivo agricolo periurbano e gli insediamenti residenziali e funzionali della periferia. Infine, chi scrive ha evidenziato le diverse strategie messe in campo dalla città di Prato per la riqualificazione e la rigenerazione della città-fabbrica, il loro livello di sostenibilità e il ruolo che il piano comunale “sdoppiato” ha avuto nelle pratiche pianificatorie (Rubino, 2010). Nonostante, ancora una volta, in ognuno dei casi presentati ed a parità di problematiche e ambiti disciplinari, sia emerso il generale arretramento dell'Italia rispetto al resto d'Europa, crescenti sono le sperimentazioni e la consapevolezza che esistono sia le tecniche sia le competenze per la realizzazione di città più sostenibili e che, forse, anche qui per il futuro qualcosa sia ancora possibile.

## Note

<sup>1</sup> Al summit sul riscaldamento globale promosso dall'ONU, consistito in una serie di conferenze tenutesi dal 7 al 18 dicembre 2009, si sono incontrati i 188 Paesi firmatari del Protocollo di Tokyo – ad oggi largamente inattuato – con l'obiettivo di stipulare una nuova intesa in cui vi fosse l'impegno da parte dei diversi paesi a ridurre le emissioni inquinanti, unica strada percorribile per evitare che le temperature medie salgano di altri 2 gradi, soglia oltre la quale i danni all'ambiente rischierebbero di diventare irreversibili. In realtà, più che un vero e proprio accordo, si è riuscito a stipulare solo una sorta di dichiarazione di intenti, oltretutto poco condivisa dalla maggior parte dei paesi partecipanti (per una rassegna dei documenti e delle questioni inerenti la Conferenza di Copenhagen cfr.

<http://www.denmark.dk/en/menu/Climate-Energy/COP15-Copenhagen-2009/cop15.htm>

<sup>2</sup> Robin Nicholson, Edward Cullinan Architects; Petter Naess, Department of Development and Planning, Aalborg Universitet; Heinz Tesar, Vienna; Fritz Neumeyer, Technische Universität, Berlin.

<sup>3</sup> Professore di Urbanistica, Facoltà di Architettura “Federico II” di Napoli.

<sup>4</sup> Ricercatore universitario confermato (SSD ICAR 14), Facoltà di Architettura “A. Rossi” di Bologna.

<sup>5</sup> Il retrofitting si pone l'obiettivo di recuperare edifici pubblici o privati, prevalentemente sotto il profilo tecnologico ed energetico, indipendentemente dal loro valore architettonico e dalla loro epoca di costruzione, secondo la convinzione che l'innalzamento prestazionale di tali indici inevitabilmente si ripercuoterà in termini positivi anche a livello sociale ed economico (Milan & Pellegrino, 2010).

<sup>6</sup> Rispettivamente, ricercatore confermato di Estimo e dottorando presso il Dipartimento di Architettura e Progetto dell'Università degli Studi di Roma “La Sapienza”.

## Bibliografia

Bentivoglio, M. (2010), “Aree agricole e brani insediativi di recente formazione nelle periferie delle maggiori metropoli europee ed italiane: strategie sostenibili di radicamento, di integrazione e di riequilibrio”, in *Abitare il futuro ... dopo Copenhagen. Atti delle Giornate Internazionali di Studio*, Clean Edizioni, Napoli, pp. 925-933.

Guarini, M.R., Battisti, F. (2010), “Nuovi modelli per nuova ricchezza: Corviale a Roma”, in *Abitare il futuro ... dopo Copenhagen. Atti delle Giornate Internazionali di Studio*, Clean Edizioni, Napoli, pp. 880-895.

Milan, A., Pellegrino, M. (2010), “Città ecologica in nuce: le periferie urbane” in *Abitare il futuro ... dopo Copenhagen. Atti delle Giornate Internazionali di Studio*, Clean Edizioni, Napoli, pp. 905-915.

Rubino, S. (2010), “Prato e la città-fabbrica: strategie possibili per una pianificazione maggiormente efficace” in *Abitare il futuro ... dopo Copenhagen. Atti delle Giornate Internazionali di Studio*, Clean Edizioni, Napoli, pp. 963-975.

## Pianificazione urbanistica e sostenibilità urbana: il ciclo di gestione dei rifiuti solidi urbani



*Francesca Arici*

«La città di Leonia rifà se stessa tutti i giorni: ogni mattina la popolazione si risveglia tra lenzuola fresche, si lava con saponette appena sgusciate dall'involucro, indossa vestaglie nuove fiammanti, estrae dal più perfezionato frigorifero barattoli di latta ancora intonsi, ascoltando le ultime filastrocche dall'ultimo modello d'apparecchio.

Sui marciapiedi, avviluppati in tersi sacchi di plastica, i resti di Leonia d'ieri aspettano il carro dello spazzaturaio. Non solo tubi di dentifricio schiacciati, lampadine fulminate, giornali, contenitori, materiali d'imballaggio, ma anche scaldabagni, enciclopedie, pianoforti, servizi di porcellana: più che dalle cose che ogni giorno vengono fabbricate vendute comprate, l'opulenza di Leonia si misura dalle cose che ogni giorno vengono buttate via per far posto alle nuove» (Calvino, 1972, 119).

### **Ragioni, criticità e obiettivi della ricerca**

Punto di partenza della ricerca è la convinzione che ci si trovi in presenza, con la sostenibilità, di una nuova "utopia", che comporta un modo nuovo di guardare all'ambiente dell'uomo, con una forte potenzialità di incidere sulla realtà del territorio urbanizzato e quindi sugli strumenti della disciplina che ne regola l'assetto. Tale convinzione, pur nascendo da una sensibilità comune, non è integralmente riconducibile ad una matrice di pensiero puramente ambientalista. Viene perseguita, attraverso la complessa nozione di "ecosistema", un'accezione di sostenibilità mirante a reimpostare le basi dei processi di antropizzazione/urbanizzazione in maniera compatibile con la finitezza del pianeta. In questa impostazione si fa riferimento concettuale ad alcuni dei padri della disciplina urbanistica (Geddes, 1915; Mc Harg, 1969), alla nuova nozione di paesaggio proposta dalla Convenzione Europea (Consiglio d'Europa, 2000) ed anche a nuove pratiche quali la disciplina ibrida del "Landscape Urbanism" (Waldheim, 2006) o del "Landscape as Urbanism" (Clementi, 2008).

Le curiosità iniziali, di natura altamente generale, da cui il percorso di ricerca è partito, si sono formulate nel seguente insieme di domande:

- Il concetto di sostenibilità e la preoccupazione per l'ambiente, all'apparenza universalmente condivisi, stanno veramente cambiando le regole e le prassi di costruzione dei nostri territori?
- Che incidenza sta avendo e può avere questo approccio sulla nostra disciplina, a livello internazionale, nazionale e locale?
- Come si rapporta il paradigma "rivoluzionario" (Meadows et al., 2004; Droege, 2007) della sostenibilità a quello predominante dell'economia?
- Come viene declinato questo paradigma in territori come l'Italia Meridionale, dove il livello di sviluppo economico si trova ancora in una fase molto arretrata rispetto allo standard medio europeo?

Nelle sue prime fasi, la ricerca si è riallacciata a un filone percorso da due tesi di dottorato prodotte all'interno del Dipartimento Città e Territorio dell'Università di Palermo: la prima, "La città a emissione zero. Verso uno sviluppo urbano equo e autosostenibile. Linee guida per un manuale di ecologia urbana" di Ignazio Alessi, è stata discussa nel 2002; la seconda, "Sviluppo sostenibile e governo del territorio: elementi di sostenibilità nella pianificazione" di Maria Chiara Tomasino, nel 2004. Mentre quest'ultima mantiene un approccio generale al tema della sostenibilità, esplorando il concetto nei suoi riflessi sulla pianificazione e indicandone i limiti, la tesi di Alessi costituisce un precedente diretto per la presente ricerca, che ha voluto in qualche modo costituire una prosecuzione del discorso lì iniziato sul tema della sostenibilità in ambiente urbano. Tuttavia, mentre il lavoro di Alessi

**L'**organizzazione e la gestione del ciclo di smaltimento degli rifiuti solidi urbani sono storicamente state affidate alla pianificazione tecnica di settore, mentre la pianificazione urbana e territoriale non ha preso in considerazione questa fondamentale funzione come ambito proprio della disciplina, spesso ignorandone le fortissime implicazioni territoriali.

In realtà, almeno per tre aspetti si riscontra una diretta e specifica sovrapposizione di competenze disciplinari: le scelte allocative degli impianti necessari allo smaltimento; l'organizzazione fisica delle politiche urbane preposte alla regolamentazione delle prassi di smaltimento; i rapporti con le popolazioni locali.

risultava pragmaticamente orientato verso la produzione di linee guida per l'implementazione della città metabolica, la ricerca qui presentata si è proposta di testare le implicazioni teoriche di tale concezione, per procedere nella seconda parte all'esplorazione di uno specifico ciclo, la gestione e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Il problema dei rifiuti costituisce oggi, tanto nel panorama nazionale (dove si sono raggiunti, in questi ultimi anni, livelli parossistici)<sup>1</sup> che internazionale, uno dei nodi cruciali di *overshoot* (Meadows et al., 2004) dell'esistente sistema economico e sociale basato sul libero mercato e su uno sfruttamento dissennato delle risorse. La presente ricerca ha affrontato il tema del rifiuto attraverso una lettura ad ampio spettro, che ne consideri sia la valenza fisica e letterale che quella metaforica, cercando di complementare la dimensione logistica, tecnologica e giuridica con quella socio-culturale, teorica e, soprattutto, disciplinare. Il ciclo della gestione e dello smaltimento dei rifiuti, dunque, è stato indagato sia da un punto di vista relativo al contributo che la disciplina urbanistica può apportare all'efficienza dei processi di allocazione delle infrastrutture necessarie (dove il principale nodo problematico è il rapporto con le popolazioni), sia dal punto di vista concettuale: la complessità intrinseca al tema della spazzatura propone infatti una sfida alla dimensione teorica della disciplina stessa (Lynch, 1990; Hostovsky, 2000; Laino, 2008).

In questo quadro, un presupposto che la presente ricerca si è proposta di verificare è che la regolamentazione dell'uso dei suoli non possa avvenire, dove l'obiettivo condiviso sia quello della sostenibilità urbana, prescindendo dall'integrazione dell'apparato pianificatorio tradizionale con la progettazione delle infrastrutture urbane di servizio legate ai cicli ecologici del territorio urbano, fino ad oggi appannaggio di analisi tecniche di settore e di approcci ingegneristici. «Per tentare di gestire al meglio la complessità urbana, appare evidente la necessità di: realizzare una integrazione "orizzontale" delle discipline tecnico-scientifiche e socio-economiche e "verticale" attraverso le politiche di differenti livelli gerarchici e settori e i diversi "attori" in gioco; comunicare tra specialisti sia mediante una lingua comune fatta di definizioni condivise, sia avvalendosi di "traduttori" che riescano a dialogare con competenza con tutti loro e mediare tra le diverse professionalità; (...) trasferire tutti i punti precedenti in politiche di governo della città attraverso un attivo scambio di informazioni tra chi convenzionalmente "produce il sapere" (enti di ricerca, università, ecc.) e chi gestisce e governa l'ambiente urbano» (Gisotti, 2007, 55). Un obiettivo iniziale, pertanto, è stato quello di operare una traduzione di concetti di carattere tecnico-ingegneristico al campo della nostra disciplina. Ci si è avvalsi per questo motivo, dell'aiuto dell'ingegnere G. Beccali, professore presso il Dipartimento di Ricerche Energetiche ed Ambientali (DREAM) della

facoltà di Ingegneria dell'Università di Palermo.

Il ciclo dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani a questo proposito, oltre all'inevitabile attualità legata alle scottanti odierne vicende di cronaca legate all'emergenza rifiuti, è apparso particolarmente significativo come occasione di approfondimento sulle possibili contraddizioni generate da sovrapposizioni di diverse competenze disciplinari, aree di pertinenza ai diversi livelli territoriali e amministrativi e settori di pianificazione.

Un secondo e più ambizioso obiettivo è stato quello di sviscerare le implicazioni teoriche, per la disciplina urbanistica, provenienti dall'incontro con una disciplina ambientale multidisciplinare per propria natura, le cui forti valenze territoriali non sono state sufficientemente indagate. La domanda di ricerca, in questo caso, ha riguardato quale ruolo la pianificazione urbana, epistemologicamente ri-orientata attraverso l'acquisizione del paradigma sostenibile, possa acquisire nell'affrontare la possente sfida territoriale dei rifiuti (e della questione ambientale in senso lato).

### Struttura e metodo

La ricerca è stata suddivisa in quattro parti che seguono un iter di successione logico-deduttiva, in cui ogni parte introduce la seguente in un processo a cascata.

La prima parte ha riguardato la costruzione di un *back-ground* concettuale sul tema della sostenibilità urbana, per arrivare alla definizione teorica della centralità dei cicli ambientali nella concezione di organismo urbano come ecosistema. La concezione metabolica della città ingenera un cambiamento del paradigma epistemologico: dalla città macchina, alla città come sistema termodinamico dissipativo (Scandurra, 2003). Per questa parte, dunque, ci si è avvalsi principalmente di strumenti teorici, quali la letteratura – nazionale ed internazionale – ed il corpus di documenti internazionali ed europei prodotti fino a questo momento, di cui è stata effettuata una disamina critica. E' risultato inoltre necessario approfondire il concetto di "ecosistema", facendo ampio ricorso all'apparato conoscitivo delle discipline dell'ecologia e dell'ecologia urbana.

Una volta esplicitato sul piano teorico il punto di partenza, si è passati, nella seconda parte, ad un'analisi specifica del ciclo urbano dei rifiuti, selezionato perché particolarmente significativo per esplorare, sul piano fenomenico, normativo, gestionale e culturale, quanto introdotto attraverso la prima parte. Il ciclo ambientale dello smaltimento degli RSU è stato affrontato nelle sue diverse componenti: a cominciare da un inquadramento cronachistico, al dibattito ideologico sul tema degli inceneritori, alle prassi adottate sia a livello internazionale che europeo che italiano, all'approccio creativo, importante per definire un orizzonte interpretativo allargato rispetto al criterio dell'efficienza. Il tema dei rifiuti è stato inoltre analizzato in rapporto alla dimensione normativa (europea e nazionale) e pianificatoria – settoriale – ai diversi livelli di competenza (regionale, provinciale, comuna-



le, “ottimale”) e rispetto alle specifiche relazioni tra gestione dei rifiuti come settore e pianificazione urbanistica, attraverso una disamina della letteratura e una rassegna di alcune pratiche in ambito nazionale ed europeo.

Nella terza parte si sono affrontati i casi studio, al fine di verificare empiricamente quanto trattato nelle due parti precedenti, estendendo l’analisi al livello amministrativo e politico, con uno studio della dimensione territoriale della gestione del ciclo dei rifiuti urbani effettuato attraverso la legislazione, i piani, le fotografie aeree ed i materiali cartografici, oltre che un’indagine empirica svolta nei luoghi.

Nella quarta ed ultima parte della ricerca si intendono tracciare le conclusioni, da suddividere in due sezioni: una prima sezione riguarderà i temi teorici emersi dall’indagine, una seconda sarà focalizzata sui risultati empirici utili ad interpretare degli scenari relativi alla regione Sicilia, che si trova sul punto di entrare in un regime di collasso paragonabile a quello della Campania.

#### **Individuazione e comparabilità dei casi di studio**

I tre casi studio individuati al fine di effettuare un’indagine sulla dimensione territoriale della gestione dei rifiuti sono stati le città di Palermo, Milano e Vienna. Essendo l’analisi mirata ad individuare le relazioni tra l’apparato normativo, gli indirizzi strategici e gli strumenti pianificatori, è conseguita la scelta di mantenere l’esplorazione in ambito europeo. Il primo criterio di selezione individuato è stato quello della comparabilità dimensionale: l’indagine ha inteso riferirsi a città di scala metropolitana in cui i problemi logistici legati alla gestione ed allo smaltimento dei rifiuti sono assai più complessi e sostanzialmente diversi da quelli di nuclei urbani di dimensioni ridotte. Un secondo criterio è stato fornito dall’intenzione di esaminare casi di *good practices*: in ambito europeo è stata selezionata la città di Vienna (Austria), significativa sia per la qualità del suo sistema di gestione dei rifiuti, sia per la presenza di un emblematico e molto conosciuto inceneritore nel proprio centro urbano. In ambito nazionale si è seguita una logica analoga: tra le grandi città italiane, infatti, Milano si è distinta per le altissime percentuali di raccolta differenziata raggiunte alla fine degli anni ’90, quando si parlò di “modello Milano”. D’altra parte, come molte realtà italiane, la città ha risentito dei cambiamenti politici di amministrazione, ed oggi, pur mantenendo un buon livello di gestione, si è allontanata dai risultati raggiunti dieci anni fa. Per questo motivo è apparso un caso di studio utile ad approfondire la *performance* di un sistema di gestione nel tempo e in dipendenza da variabili politico-amministrative. Un ulteriore criterio è stato indotto dalla volontà di riferire l’indagine alla problematica situazione della città di Palermo, al fine di conferire alla ricerca una dimensione operativa da affiancare a quella eminentemente teorica messa in campo dalla que-

stione dei rifiuti. Si è ritenuto motivo di interesse verificare come le medesime direttive emesse dalla Comunità Europea venissero declinate rispetto a situazioni amministrative e culturali profondamente eterogenee. Infine, un ultimo pragmatico criterio è consistito nella possibilità di accesso e reperibilità dei dati (strumenti di pianificazione, possibilità di interviste mirate, pubblicazione di dati quantitativi ufficiali, materiale giornalistico).

La selezione di tre ambiti urbani assai differenti per collocazione geografica, tessuto socio-economico, cultura sociale, differente livello di sviluppo economico, è stata oggetto di ampie discussioni<sup>2</sup>, che hanno contribuito a chiarire le relazioni gerarchiche e biunivoche intercorrenti tra i casi, apportando una consapevolezza metodologica supplementare ed aiutando a chiarire il ruolo ed i limiti dell’analisi di caso in relazione alla struttura della ricerca nella sua interezza. Come scrive Laura Lieto, «la dimensione del “caso”, analiticamente parlando, assume rilevanza sia come occasione di sviluppo e verifica nel concreto di ipotesi circa il funzionamento delle arene decisionali, sia per attivare pratiche di comparazione tra situazioni differenti» (Lieto, 2002, 19). Alcuni studi comparativi di carattere economico sul tema della gestione dei rifiuti (Brunner & Fellner, 2007; Mazzanti *et al.*, 2008), hanno ulteriormente supportato la legittimità e l’utilità di esaminare il fenomeno della gestione dei rifiuti anche in condizioni di livelli di sviluppo eterogenei. Inoltre, la necessità di rispettare alcuni standard igienico-sanitari ha ulteriormente legittimato l’assunzione di un criterio “oggettivo” e sovraordinato, riferibile al paradigma della sostenibilità, istituzionalizzato dall’obbligatoria aderenza alla legislazione europea. E’ apparso infatti particolarmente interessante uno studio comparato delle politiche e delle pratiche sui rifiuti in situazioni economiche e culturali eminentemente diverse, ma accomunate dall’appartenenza all’Unione Europea. Tali considerazioni hanno prodotto una “gerarchizzazione” interpretativa a doppio senso delle tre città utilizzate come casi studio.

I principali criteri di comparabilità estrapolati nelle fasi iniziali della ricerca sui casi studio e nella prima fase di raccolta dei dati sono stati individuati come segue:

- strumenti di pianificazione (settoriale e non) preposti alla gestione del ciclo dei rifiuti.
- integrazione delle competenze territoriali in sede di pianificazione di settore nella gestione dei rifiuti, relazioni tra i piani urbanistici e i piani di gestione rifiuti, procedure di VAS attuate o meno.
- ambiti geografico/amministrativi di gestione (comune, provincia, ATO, regione).
- quantità e natura degli enti pubblici e privati, delle agenzie e società preposte alla gestione, alla prestazione, al monitoraggio, ecc., del servizio.
- criteri, politiche e strumenti di coinvolgimento delle popolazioni per le scelte di allocazione degli impianti.

- effettiva organizzazione fisica e spaziale delle politiche di smaltimento rifiuti, a livello territoriale ed urbano (raccolta differenziata, impianti).

### La costruzione della bibliografia come strumento di lavoro e come prodotto di ricerca

Uno strumento di importanza chiave è costituito dal lavoro bibliografico. Accanto ad un elenco alfabetico dei riferimenti bibliografici, infatti, si intende costruire una bibliografia tematica ragionata, che, dato il carattere teorico della ricerca e la novità del tema dei rifiuti rispetto alla disciplina urbanistica, rappresenti uno strumento fondamentale sia per la navigazione che per la costruzione della ricerca stessa. Accanto alle sezioni dedicate ai temi più generali della sostenibilità<sup>3</sup>, utili a costruire una visione critica su un concetto a forte rischio di “sloganizzazione”, particolare importanza ha assunto la compilazione di una bibliografia multidisciplinare sui rifiuti (a sua volta suddivisa in sotto-categorie tematico-disciplinari). Quest’ultima rappresenta infatti uno strumento inedito nel panorama nazionale e la sua necessità viene fortemente richiamata dalle parole di Coverly *et al.* (2008) che, dal punto di vista della disciplina del *macromarketing*, invocano la necessità di una comprensione del fenomeno dei rifiuti poli-disciplinare e sistemica. Dalla nuova disciplina della “garbologia” (Rathje e Murphy, 2001) alla “teoria dei rifiuti” di Viale (2008), passando per la storia sociale dei rifiuti (Strasser, 1999) o per il rapporto tra rifiuti e arte (Ponte, 2006), tale bibliografia costituisce un fondamentale gradino verso una ri-concettualizzazione a tutto campo del rifiuto come condizione sistemica di *specchio distopico della realtà*.

### Note

<sup>1</sup> La crisi dei rifiuti a Napoli nel corso del 2008 ha dominato la scena mediatica, mostrando l’ampiezza del problema in tutta la sua gravità.

<sup>2</sup> Tali discussioni si sono svolte sia in sede di collegio di dottorato sia durante il PhD workshop ed il convegno AESOP, tenutisi nel luglio 2009 rispettivamente a Manchester ed a Liverpool, dove la ricerca è stata parzialmente presentata ricevendo un utile feedback.

<sup>3</sup> Le sezioni tematiche della bibliografia ragionata sui temi della sostenibilità sono: teoria e dibattito urbanistico, sviluppo sostenibile e questioni della sostenibilità, città sostenibile ed ecologia urbana.

### Bibliografia

- Brunner P.H., Fellner J. (2007), “Setting priorities for waste management strategies in developing countries”, in *Waste Management & Research*, vol. 25, n. 3, pp. 234-240.
- Calvino I. (1972), *Le città invisibili*, Einaudi, Torino.
- Clementi A. (2008), *Nuove strategie di paesaggi*, seminario tenuto presso il dottorato in Pianificazione Urbana e Territoriale, 13 marzo 2008, Dipartimento Città e Territorio, Università di Palermo.
- Consiglio d’Europa (2000), *Convenzione Europea del Paesaggio*, Firenze.
- Coverly E. et al. (2008), “Hidden Mountain. The Social Avoidance of Waste”, in *Journal of Macromarketing*, vol. 28, n. 3, pp. 289-303.
- Droege P. (2006), *The Renewable City: A Comprehensive Guide to an Urban Revolution*, Wiley-Academy, Chichester.
- Geddes P. (1915), *Cities in Evolution*, Williams & Borgate, London.
- Gisotti G. (2007), *Ambiente urbano. Introduzione all’ecologia urbana*, Dario Flaccovio Editore, Palermo.
- Hostovsky C. (2000), “Integrating Planning Theory and Waste Management - An Annotated Bibliography”, in *Journal of Planning and Literature*, vol. 15, n. 2, pp. 305-332.
- Laino G. (2008), “I rifiuti in Campania, una crisi di governo”, in *Urbanistica*, n. 136, pp. 103-112.
- Lynch K. (1990), *Wasting Away*, Sierra Club Books, San Francisco.
- Lieto L. (2002), *Studi di caso in pianificazione territoriale. Una introduzione allo studio di caso come metodo di ricerca*, Gianni Fovana Editore, Omega.
- Mazzanti M., Montini A., Zoboli R. (2008), “Municipal waste Generation and Socioeconomic Drivers: Evidence from Comparing Northern and Southern Italy”, in *The Journal of Environment and Development*, vol. 17, n. 1, pp. 51-69.
- McHarg I. L. (1969), *Design with nature*, Jon Wiley & sons, New York.
- Meadows D.H., Meadows D.L., Randers J. (2004), *Limits to Growth: The 30-Year Update*, Chelsea Green Publishing, White River Junction.
- Ponte A. (2006), “Arte e rifiuti. L’arte e le strategie di recupero, riciclaggio e riuso. 1970-2006”, in *Lotus*, n. 128, pp. 9-21.
- Rathje W. L., Murphy C. (2001), *Rubbish!: The Archaeology of Garbage*, University of Arizona Press, Tucson.
- Scandurra E. (2003), *L’ambiente dell’uomo. Verso il progetto della città sostenibile*, EtasLibri, Milano.
- Strasser S. (1999), *Waste and Want: A Social History of Trash*, Holt Paperbacks, New York.
- Viale G. (2008), *Azzerare i rifiuti*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Waldheim C. (a cura di) (2006), *The Landscape Urbanism Reader*, Princeton Architectural Press, New York.

## Culture e tecniche della partecipazione

*Fabio Cernigliaro*



### Definizione ed obiettivi della ricerca

La ricerca si interroga sui paradigmi della pianificazione attraverso l'analisi dell'evoluzione storica dei fenomeni economici, politici e sociali che hanno determinato le principali famiglie della pianificazione. Particolare attenzione è dedicata ai processi partecipativi attraverso la trattazione delle relazioni che intercorrono tra la disciplina della pianificazione e le metodologie e tecniche dei processi di partecipazione democratica. Tenendo conto che la matrice storica culturale della pianificazione partecipata affonda le sue radici nei primi anni del '900, possiamo – attraverso il racconto delle esperienze e delle teorie, in ambito internazionale, di autori come P. Geddes (1915), P. Davidoff (in Crosta, 1973), J. Friedmann (1987) o, in ambito nazionale, di autori come A. Olivetti (2001), C. Doglio (1972, 1979, 1995) e D. Dolci (1955, 1957, 1962) – non solo ricostruire i modelli e le teorie che si sono strutturate nel tempo, ma anche rileggere in chiave critica i momenti di svolta, le occasioni mancate o quelle promosse. Ad esempio, riguardo al tema della partecipazione, a partire dagli anni '90 si assiste ad un cambiamento di direzione sotto la spinta dell'Unione Europea. Infatti, nell'ambito di trattati internazionali, durante conferenze e convegni, vengono affermati principi come sussidiarietà, equità sociale ed economica e cooperazione che provocano un ripensamento delle logiche e dei processi di piano. Le direttive dell'UE pongono in primo piano l'attenzione sugli aspetti economici ed ambientali. In tal modo viene meno la matrice sociale culturale dei primi del '900 e se ne afferma una nuova che pone al centro un modello economico. La ricerca ha il fine di comprendere quando e come le teorie politiche ed economiche hanno sopraffatto le istanze sociali perdendo il senso della vera partecipazione e impedendo così alla disciplina architettonica-urbanistica di assumere un ruolo preminente nelle scelte di governo e gestione del territorio, che avrebbero dato voce alle istanze scaturite dal basso. L'architetto G. De Carlo al convegno di Rimini negli anni '70, a proposito della funzione dell'urbanista, affermò che il ruolo principale di tale figura professionale dovesse essere quello di stimolare e coordinare un processo di partecipazione popolare attraverso il quale la classe popolare assume un ruolo autentico e determinante nel decidere l'uso e la configurazione del territorio (De Carlo, 1976).

*«La libertà non è star sopra un albero, non è neanche avere un'opinione, la libertà non è uno spazio libero, libertà è partecipazione» Tratto dal testo "La libertà" di Giorgio Gaber (1972).*

### La struttura della ricerca

Il tema di ricerca è articolato in tre ambiti: le vicende storiche della pianificazione partecipativa, le tecniche di partecipazione e gli avvenimenti più significativi nel contesto storico-urbanistico di Palermo. Il primo ambito ripercorre, attraverso le letture dei padri fondatori della disciplina urbanistica, le principali tappe che hanno posto le basi per la nascita e lo sviluppo della pianificazione partecipativa. Contestualizzare storicamente le cause politiche, economiche e sociali, che hanno determinato l'evoluzione dei processi partecipativi in ambito urbanistico, diviene fondamentale per una corretta analisi o una migliore comprensione. Un racconto storico dei modelli della pianificazione partecipativa permetterà 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 favore di un altro. Il secondo ambito rintraccia e descrive le principali tecniche di partecipazione nei processi di piano. Metterà in risalto il ruolo e le politiche espresse dal soggetto UE e rileggerà in chiave critica la matrice culturale sottesa alle logiche del governo del territorio. La ricerca si conclude 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 dell'evoluzione storica della città di Palermo si verificheranno quali piani e programmi presentano al loro interno pratiche o tecniche di partecipazione: dove e quanto è possibile leggere processi di partecipazione? In che modo? Con quali tecniche? E con quali finanziamenti? Sono solo alcune delle questioni che saranno poste ad amministratori, politici, tecnici e professori per comprendere se vi è stata partecipazione e che modello di sviluppo si è voluto imprimere alla città di Palermo.

### Vicende storiche della pianificazione partecipativa

La matrice storica e culturale della pianificazione partecipativa si può far risalire ad uno dei padri della disciplina urbanistica, P. Geddes, con la sua esperienza di planner in India, Paese che in quel periodo era sotto il dominio politico ed economico Inglese. Geddes si rese conto che le soluzioni adottate nel processo di ammodernamento dello Stato indiano da parte dei tecnici e amministratori inglesi si rilevarono dannose a causa di stili di vita e modelli di modernità occidentale imposti senza considerare i reali bisogni e le risorse locali, distruggendo le antiche tradizioni di un popolo ricco di valori sociali e culturali. Le diverse teorie di P. Geddes si concretizzarono nei differenti piani ed interventi che si misero in opera sia in Europa che in India. Ne è esempio il piano redatto per la città di Indore in India in cui non descrisse solamente la città e gli interventi di recupero urbano ma suggerì anche gli strumenti pratici che resero realizzabile nel tempo la cooperazione tra i cittadini, come ad esempio comitati e associazioni civiche, per una efficace e diretta mobilitazione della comunità. Diviene quindi fondamentale il testo del piano in quanto l'organicità è condizione decisiva del piano, perché da essa discende l'organicità della città non come fatto naturale ma come decisione collettiva, come 'armonia tra cittadini in cooperazione', come capacità di 'regolare e incoraggiare' l'azione collettiva, da cui dipendono il successo del piano e l'evoluzione della città (Ferraro, 1998). P. Geddes spiega come l'obiettivo del pianificatore non è solo quello di organizzare la città e i suoi luoghi, bensì quello di ascoltare e di costruire i nuovi luoghi insieme alla comunità, poiché è la gente che stiamo pianificando, non semplicemente i luoghi (Ferraro, 1998). Lo scopo del *planner* è pertanto quello di redigere un piano che sia in grado di rompere il moderno individualismo, ricostruendo degli ambiti di comunità entro i quali la cooperazione sia possibile per avvicinare il cittadino ai processi di decisione e risvegliare la coscienza civica dei cittadini.

Altro autore rilevante in campo internazionale è J. Friedmann padre del concetto della pianificazione transattiva. Egli si ricollega al concetto di P. Geddes di coscienza civica, ma mette in evidenza come il riconoscimento di una pluralità di identità, culture ed interessi irriducibili mette fuori gioco qualsiasi ipotesi di riduzione della pluralità sociale ad un'unica forma di razionalità. Ciò segna anche il declino della pianificazione razional-comprensiva per l'evidente incapacità e difficoltà di legittimazione di ogni forma di sintesi e di espressione di un interesse pubblico (Friedmann, 1987). La crisi economica, politica, ma soprattutto sociale impone un ripensamento del ruolo dello Stato e della figura del tecnico e delle sue competenze. Il concetto della pianificazione transattiva matura solo dopo che l'autore analizza le teorie che stanno alla base della storia della pianificazione ed individua quattro filoni principali: riformismo sociale; analisi politica;

apprendimento sociale e mobilitazione sociale. Riguardo quest'ultima, Friedmann spiega come l'azione collettiva rappresenti il potere racchiuso all'interno della mobilitazione sociale e come nasca in risposta alle iniquità e agli abusi provocati da un certo capitalismo industriale: Essa si allontana da tutte le altre sulla base dell'asserzione di una primizia dell'azione diretta collettiva 'dal basso' (Friedmann, 1987). Per Friedmann ed altri autori l'unica pianificazione possibile è la pianificazione radicale, poiché il nostro interesse si concentra sulla pianificazione nella sfera pubblica, sosterrò che la mobilitazione sociale deve essere inclusa in tutte le discussioni che riguardano la teoria pianificatoria. In sintonia con la teoria democratica e con ogni personale visione del mondo, gli individui hanno un fondamentale diritto di codeterminare il proprio destino. Ciò implica non solo lotta politica e autorafforzamento collettivo: frequentemente è anche implicato un qualche tipo di pianificazione 'dal basso' (Friedmann, 1987). L'autore individua nel dialogo la possibilità di scardinare un sistema cristallizzato su posizioni apparentemente inconciliabili e inconfondibili. Solo quando i diversi attori saranno messi nelle stesse condizioni di partecipare al dialogo si potranno mettere i soggetti coinvolti nelle condizioni di modificare le posizioni di partenza.

Riguardo la pianificazione partecipativa in Italia, attraverso una rassegna dei principali urbanisti italiani è stato possibile ricostruire dal II dopoguerra un quadro dei principali movimenti di architettura volti a promuovere una visione organica e sociale della pianificazione. Figure come Astengo, Caracciolo, Samonà, Piccinato, Doglio, Quaroni, Urbani, De Carlo, Dolci e altri diedero vita ad una nuova stagione della pianificazione. Le riflessioni in merito tale nuovo modo di pianificare secondo una matrice organica e sociale riconducono ai padri della disciplina urbanistica come Geddes e il suo allievo Mumford (1938). È possibile in parte ricondurre i cambiamenti di quel periodo storico al grande intellettuale italiano A. Olivetti, il quale con il suo Movimento Comunità ha saputo riconfigurare teorie e prassi della disciplina urbanistica. Da un suo breve intervento si comprende l'ideologia alla base del suo Movimento, rappresentata da una visione del piano legato al suo territorio ed orientato da una forza sociale comunitaria che ne giustifica i processi e le dinamiche e dalla convinzione sempre maggiore che il piano non deve proporre delle mete prefissate, perché il suo compito consiste nello scoprire e soprattutto nell'aiutare la comunità a darsi uno scopo' e che il pianificatore è 'piuttosto che il dittatore, l'interprete delle aspirazioni e dei valori della società locale (Olivetti, 1954). Il nuovo ruolo del pianificatore è quello di guidare il piano attraverso un approccio interdisciplinare (antropologia, sociologia, geografia, geologia, economia, etc.) e mediare ed ascoltare mirando ad un intervento progettuale sempre più partecipato, proteso ad una presa di coscienza popolare volta al poter fare,

nella convinzione che le politiche agricole, industriali, urbanistiche o socio-culturali potranno conseguirsi solo attraverso l'azione attiva degli individui appartenenti ad una comunità.

### Le tecniche di partecipazione

Molte sono le difficoltà che hanno ostacolato lo sviluppo dei processi di partecipazione, dalla diffidenza della cittadinanza allo scarso interesse da parte dei tecnici e dei politici che liquidano il tutto come una perdita di tempo e di denaro. L'introduzione di tecniche e di procedure nei processi di partecipazione si è reso necessario per far fronte alle diverse situazioni che ne minavano l'efficacia. Grazie alle esperienze maturate nell'affrontare il tema della partecipazione dei cittadini è possibile tracciare un quadro sulle diverse forme possibili di partecipazione. Secondo il prof. G. Fera si individuano tre principali categorie di partecipazione, distinguendole in base alla durata e al modello più o meno strutturato del processo di partecipazione: *Forme di interazione leggere, Forme di interazione strutturate: workshop e forum urbani, Forme di interazione permanente: laboratori di quartiere ed urban center* (Fera, 2008).

In merito alla strutturazione dei processi e delle tecniche di partecipazione bisogna però interrogarsi e rispondere a domande quali: A chi spetta governare i diversi processi? Quali sono i soggetti da coinvolgere? Quali tecniche di partecipazione<sup>1</sup> adottare? Le risposte ai quesiti diranno il grado di partecipazione che si sta adottando. Per comprendere meglio cosa si intende per grado di partecipazione è utile richiamare la cosiddetta "scala di Arnstein della partecipazione (1969)". Analizzando la scala di valori si va dall'assenza totale di partecipazione e quindi un'esclusione totale degli interessi e dei soggetti deboli fino ad arrivare a un processo in cui il controllo totale dell'operazione di trasformazione e gestione è completamente affidato alla comunità e ai loro rappresentanti.

### Urbanistica a Palermo

La ricerca si conclude cercando di comprendere quali sono state le dinamiche urbanistiche che hanno segnato il territorio palermitano. Si vuol comprendere se nelle procedure adottate si è mai giunti veramente a conseguire un piano organico in grado di rispondere ad una matrice sociale e se in applicazione dei tanti programmi e azioni siano mai stati adottati processi di partecipazione democratica nelle scelte di governo del territorio. Ripercorrendo le tappe che hanno configurato l'assetto territoriale della città di Palermo è facilmente intuibile come vi sia uno scollamento tra il governo del territorio e le reali esigenze della cittadinanza. Motivi storici, come la presenza di esponenti mafiosi tra i rappresentanti delle istituzioni, ritardo culturale e se, non anche, economico, hanno sicuramente influito nel presentare un quadro della pianificazione territoriale con molte ombre. Le recenti espe-

rienze di pianificazione che sono in itinere e per questo non facilmente giudicabili, ci danno una speranza nel credere che si sia giunti ad un punto di svolta per il futuro del territorio e della sua comunità. Chiudendo la ricerca vorrei che le parole di P. Geddes siano un monito per l'avvenire del nostro territorio: «Poiché è la gente che stiamo pianificando, non semplicemente i luoghi» (Ferraro, 1998, 116).

### Note

<sup>1</sup> È possibile distinguere tre grandi famiglie di tecniche in base al grado di partecipazione che si vuole perseguire, ai tempi e alle disponibilità economiche che si hanno: Tecniche per l'ascolto, Tecniche per l'interazione costruttiva o Tecniche per la risoluzione dei conflitti.

### Bibliografia

- AA.VV., (2005), *Palermo. Il terzo asse di fondazione*, L'Epos, Palermo.
- Arnstein S.R. (1969), "A ladder of citizen participation", *Journal of American Institute of Planners*, vol. 35, n. 4, pp. 216-224.
- Astengo G., (1999), *Urbanistica in Enciclopedia Universale dell'Arte*, vol. XIV, Venezia, Sansoni, 1966.
- Badami A., Picone M., Schilleci F., (2008), *Città nell'emergenza. Progettare e costruire tra Ghibellina e lo Zen*, PalumboCrosta P.L. (1973), *L'urbanista di parte*, Franco Angeli, Milano.
- Benevolo L., (1998), *La città nella storia d'Europa*, Economica Laterza.
- Crosta P.L. (1975), *L'urbanistica del riformismo U.S.A. 1890-1940*, Mazzotta, Milano.
- Bobbio L. (a cura di) (2004), *A più voci, Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane.
- Bobbio L. (a cura di) (2007), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Univ. degli studi di Torino, Dip. di Studi Politici.
- Cannarozzo T., (1996), *Palermo tra memoria e futuro*, Publisicula Editrice, Palermo.
- Cannarozzo T., (2000), *Palermo le trasformazioni di mezzo secolo*, Archivio di Studi Urbani e Regionali, anno XXXI n.67, Franco Angeli, Milano.
- Cannarozzo T., (2008), *Palermo: cronache del terzo millennio*, Archivio di Studi Urbani e Regionali, anno XXXIX n.93, Franco Angeli, Milano.
- Carta M., (2009), *Governare l'evoluzione, principi, metodi e progetti per un urbanistica in azione*, Franco Angeli, Milano
- Carta M., (2003), *Pianificare nel dominio culturale, strutture e strategie per l'armatura culturale in Sicilia*, Dipartimento città e territorio, Università di Palermo.
- Carta M., (2003), *Verso il Piano Strategico per Palermo Capitale. Rapporto Finale, indirizzi, metodi e manuali operativi*, Città di Palermo, Palermo.
- Comune di Palermo, Assessorato Ambiente, Servizio Ambiente ed Ecologia, (2007), *La gestione sostenibile di un ecosistema urbano. L'esperienza del Contratto di Quartiere II a Palermo*, ORSA, Palermo.
- Comune di Palermo, (2010), *Programma Innovativo in Ambito Urbano. Comune di Palermo. Programma strategico di trasformazione urbana in aree ferroviarie e portuali. Waterfront centrale-Sampolo, Lolli-Notarbartolo*, Comune di Palermo, Palermo.
- Comune di Palermo, (2010), *Programma. Studio di Fattibilità ATI 2 Interventi Prioritari aree ferroviarie Lolli-Notarbartolo*. Rapporto Ambientale, Comune di Palermo, Palermo.
- De Carlo G., (1972), *A critic's view, The new forces e an architecture of par-*

- tipication, Royal Australian Institute of Architects, Victoria (tr. it. L'architettura degli anni settanta. I "papers" di Melbourne sul futuro dell'architettura e dell'urbanistica 1973), Il Saggiatore, Milano.
- De Carlo G. (1973), *L'architettura degli anni settanta*, Il Saggiatore, Milano.
- de Spuches G., (2007), *Brancaccio come terreno d'azione. Sguardi geografici su un quartiere delle periferie di Palermo*, Archivio di Studi Urbani e Regionali, anno XXXVIII n. 90, Franco Angeli, Milano.
- Doglio C. (1979), *La pianificazione organica, come piano della vita?, Gli architetti della pianificazione organica in Italia 1946-1978*, CEDAM, Padova.
- Doglio C. (1995), *Per prova ed errore*, Le Mani, Genova.
- Doglio C., Urbani L. (1972), *La fionda sicula, Piano dell'autonomia siciliana*, il Mulino, Bologna.
- Dolci D. (1955), *Banditi a partitico*, Sellerio Editore, Palermo.
- Dolci D. (1957), *Inchiesta a Palermo*, Einaudi Edizioni, Torino.
- Dolci D. (1962), *Spreco*, Einaudi Edizioni, Torino.
- Ecosfera, (2001), *Le ragioni della partecipazione nei processi di trasformazione urbana: i costi dell'esclusione di alcuni attori locali*, Comune di Roma, USPEL.
- Fera G. (1998), *Partecipazione, negoziazione e processi di piano*, in M. Di Rosa, F. Lo Piccolo, F. Schilleci, F. Trapani (a cura di), *Come se ci fossero le stelle, Trasformazioni delle città e del territorio: percorsi meridiani tra sviluppo locale e processi globali*, CUEN.
- Fera G. (2008), *Comunità, urbanistica, partecipazione. Materiali per una pianificazione strategica comunitaria*, Franco Angeli, Milano.
- Ferraresi G. (1995), "La costruzione sociale del Piano", *Urbanistica*, n.103, INU Edizioni, Roma.
- Ferraro G. (1998), *Rieducazione alla speranza - Patrick Geddes Planner in India 1914-1924*, Jaca Book, Milano.
- Forester J., (1989), *L'urbanistica di fronte al conflitto: strategie di negoziazione e mediazione nella regolazione dell'uso dei suoli*, in De Cugis A. (a cura di), *Politica-politiche territoriali: azione di governo e uso pubblico della conoscenza*, Franco Angeli, Milano.
- Forester J. (1989), *Planning in the Face of Power*, Berkeley, University of California Press (tr. it. Pianificazione e potere. Pratiche e teorie interattive del progetto urbano, 1998), Bari, Dedalo.
- Friedmann J., (1987), *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, New Jersey (tr. it. Pianificazione e dominio pubblico. Dalla conoscenza all'azione, Dedalo, Bari, 1993).
- Geddes P. (1915), *Cities in evolution*, London (tr. it. Città in evoluzione, Il Saggiatore, Milano, 1970).
- Inzerillo S. M., *Urbanistica e società negli ultimi duecento anni a Palermo. Piani e prassi amministrativa dall'addizione del Regalmici al Concorso del 1939*, Quaderno dell'Istituto di Urbanistica e Pianificazione Territoriale della Facoltà di Architettura di Palermo.
- Inzerillo S. M., *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.
- Lanzani A. (1996), *Immagini del territorio e idee di piano 1943-1963*, Franco Angeli, Milano.
- Leone N. G., (1999), *L'uomo, la città, l'ambiente*, UTET, Torino
- Leone N. G., (2004), *Elementi della città e dell'urbanistica*, Palumbo
- Lo Piccolo F., (1997), *Dalla parte degli infedeli: soluzione dei conflitti e pratiche partecipative nell'esperienza del quartiere di Spitalfields a Londra*, in Dst: rassegna quadrimestrale di studi e ricerche del Dst del Politecnico di Milano, n. 4, pp.141-157.
- Lo Piccolo F., (2000), *Strategie di piano e pratiche partecipative: un'introduzione*, in M. Carta, F. Lo Piccolo, F. Schilleci, F. Trapani (a cura di), *Linee di ricerca*, Atti del Terzo Convegno nazionale dei Dottorati di Ricerca in Pianificazione territoriale e urbanistica, Editrice Librerie Dedalo, Roma.
- Lo Piccolo F., Schilleci F., (2003), *A Sud di Brobdingnag. L'identità dei luoghi: per uno sviluppo locale autosostenibile nella Sicilia occidentale*, Franco Angeli, Milano.
- Lo Piccolo F., Bonafede G., (2007), *Cronache ZEN: La questione abitativa tra assenza di politiche pubbliche, pratiche dal basso ed arte della negoziazione*, Archivio di Studi Urbani e Regionali, anno XXXVIII n. 90, Franco Angeli, Milano.
- Lo Piccolo F., Pinzello I. (2008), *Cittadini e cittadinanza. Prospettive, ruolo e opportunità di Agenda 21 Locale in ambito urbano*, Palumbo.
- Mumford L. (1938), *The culture of cities*, San Diego, New York, London (tr. it. La cultura delle città, Einaudi, Torino, 2007).
- Olivetti A. (2001), *Città dell'uomo*, Edizioni di Comunità, Torino.
- Pinzello I., Quartarone C., (2005), *La città e i bambini. Per un laboratorio di pianificazione e progettazione urbana*, Palumbo.
- Sachs W., (1992), *The development dictionary*, (tr. it. Dizionario dello sviluppo, 2007), EGA.
- Sclavi M. (2002), *Avventure Urbane*, progettare la città con gli abitanti, Elèuthera.
- Sclavi M., *L'arte di ascoltare e mondi possibili*, Milano, Bruno Mondadori, 2003.
- Venti D., (1996), *Selezione di esperienze di urbanistica e progettazione partecipata e comunicativa (Inu-Wwf)*, in *Urbanistica Informazioni*, n. 146.
- Vinci I., (2002), *Politica urbana e dinamica dei sistemi territoriali. Attori e strategia nell'europa degli anni novanta*, FrancoAngeli, Milano.



## Mobilità e sviluppo locale nelle politiche comunitarie: condizioni di efficacia, sinergie e spazi per la pianificazione

*Oswaldo Luca Cuccio*



Ricerca

### Definizione ed obiettivi della ricerca

Il lavoro svolto è stato finalizzato allo studio delle politiche di infrastrutturazione del territorio, per esplorare criticamente il rapporto tra politiche per i trasporti e la mobilità e politiche di sviluppo locale di derivazione comunitaria. Ciò che ho immaginato all'inizio è che la ricerca potesse rappresentare, essa stessa, un grande caso studio da esser utilizzato come punto di osservazione dei processi decisionali e di costruzione del consenso, anche per comprendere quali interessi le politiche comunitarie e le strategie di infrastrutturazione del territorio riflettessero realmente sul contesto regionale siciliano e quali siano gli obbiettivi ancora da raggiungere.

Certamente, uno degli obbiettivi è stato quello di evidenziare quale sia l'utilità e il ruolo della dotazione infrastrutturale di un Paese e quali siano i procedimenti necessari alla realizzazione delle infrastrutture. Ponendo teorie ed interpretazioni a confronto, emerge sicuramente la necessità di creare un sistema di infrastrutture di pubblica utilità, per poter affrontare al meglio i problemi legati allo sviluppo economico di aree territoriali locali.

Il punto di partenza, è rappresentato da alcune domande di ricerca, interrelate tra loro, di seguito riportate:

1. Hanno influenzato le politiche di trasporto in campo europeo le scelte strategiche in materia di trasporti in Sicilia?
2. Come sono state realizzate e quali sono i risultati ottenuti?
3. Si è trattato solo di una spesa di fondi che non ha avuto una sua logicità oppure la spesa è la logica conseguenza di scelte strategiche in ambito trasportistico cui è conseguito uno sviluppo del territorio?
4. Le politiche settoriali di trasporto rispondono alle esigenze di sviluppo territoriale di quei luoghi? E, se sì, come hanno interagito queste politiche settoriali con le politiche in ambito territoriale?

### La struttura della ricerca

Successivamente, è stato delineato l'inserimento, tra i progetti europei relativi alle reti di trasporto, del progetto italiano, promosso da TAV, dell'Alta Velocità e dell'Alta Capacità ferroviaria di attraversamento dell'area padana da ovest ad est, al fine di fungere da cerniera tra le regioni iberiche e quelle dell'est europeo. La realizzazione di questo progetto rappresenta per l'Italia una primaria opportunità di rafforzamento della propria competitività, di accesso ai mercati dell'Europa dell'est e, di conseguenza, un'opportunità di crescita della propria economia. È stata analizzata la normativa in materia di Lavori Pubblici, il cui riferimento primario è costituito dalla legge "Merloni" (109/94), e le leggi sul procedimento amministrativo, funzionali alla realizzazione di tali indispensabili infrastrutture di trasporto. Dallo studio di tali normative sono emersi problemi che, negli anni passati, hanno rallentato e quasi paralizzato i procedimenti di autorizzazione dei lavori inerenti a tali infrastrutture. Si è proceduto, dunque, con l'analisi di tali problemi e delle soluzioni normative intervenute soltanto alla fine del 2001 con l'emanazione della cosiddetta Legge Obiettivo (443/2001).

Sono stati, infine, elaborati due capitoli sulle politiche di sviluppo locale, con grande attenzione ai PIT, utili per arrivare a definire quali siano le relazioni che intercorrono tra queste e le politiche per i trasporti e la mobilità in ambito nazionale e regionale, con riferimento alla Sicilia, e per valutare la sussistenza di integrazione tra le politiche europee, nello specifico quelle settoriali dei trasporti, e la pianificazione ordinaria.

### Le infrastrutture di trasporto: le strategie della Comunità europea

Nel quadro europeo, la notevole crescita economica e l'esigenza di sviluppo di migliori collegamenti infrastrutturali tra i principali poli urbani, ha comportato negli ultimi vent'anni un notevole incremento dei volumi di traf-

*Bisognerebbe cominciare a pensare a fare delle infrastrutture un sistema integrato alla città, una sorta di sistema ordinatore del territorio, ponendo con forza il tema del rapporto tra piano delle infrastrutture e piano urbanistico, tra qualità delle grandi opere pubbliche e qualità urbana» (Clementi, Pavia, 1999, 28).*



fico, soprattutto stradali. L'Unione Europea promuove iniziative nel campo dei trasporti e della mobilità al fine di orientare la pianificazione territoriale verso uno sviluppo sostenibile. La definizione di queste linee di indirizzo sul sistema delle infrastrutture e dei trasporti, si sviluppa partendo da una visione a scala vasta, fino al livello locale nella quale le scelte vengono implementate ed attuate. L'attenzione viene posta anche ai problemi di politica ambientale, che richiedono un approccio unitario con lo sviluppo economico e sociale dei contesti territoriali di riferimento, nella quale il benessere delle generazioni future, l'equa distribuzione e le modalità di uso delle risorse, divengono una prerogativa di interesse primario per la sostenibilità dello sviluppo dei territori.

L'Unione Europea ha individuato nello sviluppo delle grandi reti di comunicazione "*Trans European Network*" uno strumento necessario per raggiungere l'integrazione sociale, economica e politica del continente. Tra queste un ruolo preminente è attribuito alla creazione delle reti ferroviarie e in particolare, ad una rete europea ad Alta Velocità (AV).

E' stato costruito uno scenario di previsione tendenziale al 2010, che mira a quantificare gli effetti atmosferici (emissioni di CO<sub>2</sub>), sulla base delle diverse scelte politiche infrastrutturali, al fine di adattare le politiche dei trasporti a livello comunitario alle attuali e future esigenze dello sviluppo sostenibile. Come previsione sulla produzione di inquinanti atmosferici (CO<sub>2</sub>), viene evidenziato un aumento stimato dall'1% ad un massimo del 14% delle emissioni atmosferiche dei trasporti in generale in tutta Europa (Commissione delle Comunità Europee, 2001).

### **La situazione in Italia: lo stato delle infrastrutture di trasporto e le strategie nazionali**

Tra il 2000 e il 2010, le previsioni del Piano Generale dei Trasporti vedevano il traffico internazionale dell'Italia destinato a raddoppiare. «Le infrastrutture esistenti non sono in grado di soddisfare questa domanda di trasporto attesa: il loro adeguamento è necessario ma non sufficiente. Occorre abbattere l'ostacolo naturale delle Alpi attraverso la realizzazione delle nuove linee ferroviarie»<sup>1</sup>.

Ci sono due ordini di fattori per i quali la Commissione dovrebbe privilegiare la scelta del corridoio plurimodale a Sud delle Alpi: il primo è oggettivo, il secondo politico. Il Sud Europa ha una carta in più che rende completo il processo di intermodalità: oltre alla ferrovia ed alla gomma ha il trasporto marittimo. Il livello di investimenti che l'Unione Europea sta facendo sugli altri corridoi (come quello adriatico o gli altri nell'Europa dell'Est) fanno del corridoio a Sud delle Alpi il complemento naturale a queste opere. Sono già abbastanza avanti molte tratte fondamentali per l'alta velocità e l'alta capacità. Dal punto di vista politico, è innegabile che il livello di dotazione infrastrutturale del Mezzogiorno d'Europa è oggi insoddisfacente.

In questa prospettiva, a livello europeo sono state promosse le politiche di sostegno dei trasporti individuate nel Libro Bianco della Commissione europea del 2001. Tale azione di promozione ha avuto come momento culminante il semestre di Presidenza italiano del Consiglio dell'Unione Europea, dal luglio al dicembre 2003, incentrato sulla strategia di sviluppo delle reti TEN-T in stretta correlazione con la politica dei grandi progetti individuati con la Legge Obiettivo. Il semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione Europea nel settore dei trasporti e delle infrastrutture si caratterizza per due atti fondamentali: il primo, rappresentato dal Consiglio informale dei trasporti, tenutosi a Napoli il 4 e il 5 luglio 2003, finalizzato allo sviluppo della rete transeuropea di trasporto in un'Europa allargata; il secondo, a conclusione della Presidenza, è rappresentato dal Consiglio dei Ministri del 5 dicembre dello stesso anno con il quale si è raggiunto l'accordo politico sui trenta progetti prioritari che costituiscono il Master Plan europeo. Quanto al rapporto Van Miert<sup>2</sup> e il Master Plan europeo, nell'azione del Governo, nel mese di luglio 2003, in occasione del Consiglio dei Ministri dei trasporti dell'Unione Europea, l'allora ministro Lunardi ha sottolineato l'esigenza di elaborare un Master Plan per le reti transeuropee TEN-T e i corridoi paneuropei. A seguito di ciò, il Consiglio, condividendo la proposta italiana, ha dato mandato alla Commissione di istituire un gruppo ad alto livello<sup>3</sup> al fine di aggiornare le reti transeuropee nella prospettiva dell'Unione Europea allargata, che è appunto il gruppo presieduto dall'ex Commissario europeo Karel Van Miert. Quanto ai progetti di interesse italiano individuati nel rapporto Van Miert e confermati nella revisione delle reti, le nuove linee guida per le reti TEN hanno messo in evidenza un nuovo modello di sviluppo finalizzato ad un duplice obiettivo:

- concentrare le risorse sui grandi progetti europei.
- migliorare l'accessibilità e la coesione territoriale delle Regioni periferiche, anche nella prospettiva di estendere le reti verso i Paesi di pre-adesione.

### **Politica regionale dei trasporti nella vecchia e nuova programmazione in Sicilia: un caso studio**

Già nel passato, scelte importanti per questa Regione si sono ridotte a mero scontro politico, determinando, di fatto, soltanto gravi ritardi nella realizzazione di opere strumentali alla crescita del sistema produttivo e funzionali alla qualità della vita. Non si vogliono opere inutili, soprattutto quando occorre indicare una priorità dei fabbisogni e nemmeno deve essere il solito discorso sulla questione meridionale, sullo stato di arretratezza, sul gap infrastrutturale e su quant'altro da decenni riempie le pagine dei dibattiti sulla Sicilia, a far da volano ad infrastrutture che magari si rivelino inutili. È stato avviato da tempo un percorso, che ha portato a risultati tangibili, e che ha visto Governo Centrale e Regionale operare sinergicamente sulla



base di un piano condiviso e di priorità scelte in modo tecnicamente rigoroso. La Regione Siciliana ha definito ed approvato un Piano Direttore per i trasporti nel 2002 e poi, nel 2004, il Piano attuativo delle quattro modalità di trasporto e quello del trasporto delle merci e della logistica. La programmazione sui trasporti della Regione Siciliana si è confrontata subito con gli indirizzi programmatici dell'Unione Europea e con i suoi obiettivi, diventando uno degli elementi di riferimento già per il Piano Operativo Regionale 2000-2006. Con il Governo Centrale, attraverso lo strumento dell'Intesa Istituzionale di Programma, si è pervenuti alla stipula di 5 Accordi di Programma Quadro (Strade, Ferrovie, Aeroporti, Porti) ed il più recente APQ sul trasporto delle merci e della logistica. Gli APQ, quali strumenti di programmazione negoziata Stato-Regione, sono risultati determinanti per la definizione di una strategia complessiva tra le Amministrazioni, che ha permesso di ottimizzare le risorse disponibili, le modalità di attuazione degli interventi, le priorità degli investimenti. Il tutto in coerenza con i documenti della programmazione Regionale e di quella Nazionale. Agli APQ si aggiunge, ultimo e più recente tassello degli accordi sottoscritti tra Regione e Stato, la 1° Intesa Generale Quadro del 14 ottobre 2003, comprendente le opere che, inserite nella "Legge Obiettivo", trovavano già copertura finanziaria per l'attuazione e necessitavano di una condivisione con la Regione.

La Sicilia ha una posizione strategica per l'intera area del Mediterraneo ed ha pure cultura e tradizioni adatte ai rapporti sia con i paesi dell'Africa e dell'Asia che con quelli dell'Europa, per tessere le fila della necessaria cooperazione.

Occorre, però, una politica che investa in infrastrutture, industrializzazione e, insieme, sia attenta ai profili istituzionale e amministrativo. Di recente si è lanciata l'idea di una sorta di piano Marshall europeo per il Mediterraneo (mare di pace, di scambi commerciali, di turismo) nella certezza della centralità di quell'area come crocevia dello sviluppo e del futuro.

Ci si deve impegnare perché il Mezzogiorno divenga piattaforma del Mediterraneo, come un punto di raccordo reale ed efficace tra l'Europa e l'area del Mediterraneo meridionale e offrire, soprattutto, servizi, cultura, turismo, formazione, commercio, trasporti. «Perché ciò avvenga e perché, comunque, si recuperi quel divario tra Nord - Sud (riducendo la marginalità economica e ponendo le condizioni per uno sviluppo competitivo) ed assieme si utilizzino le potenzialità del territorio, sia sotto il profilo nazionale che sotto il profilo internazionale, si devono muovere finalmente i primi passi destinando risorse (economiche, umane) al progetto nella consapevolezza che il sicuro esito positivo dell'iniziativa renderà l'investimento, pur notevole, certamente proficuo e contribuirà definitivamente al decollo economico della Sicilia e dell'intero Mezzogiorno con indiscussi benefici per il resto del Paese»<sup>4</sup>.

### **I Progetti Integrati Territoriali nel quadro della programmazione nazionale**

I Progetti Integrati Territoriali sono stati introdotti dal documento di inquadramento generale della programmazione dei fondi comunitari per il Mezzogiorno, il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) Obiettivo 1 e si sono eccessivamente orientati verso un percorso di promozione dello sviluppo locale attraverso la valorizzazione del patrimonio culturale. Un'altra peculiarità dei PIT riguarda il finanziamento di infrastrutture di trasporto, la cui importanza è ridotta non tanto per la loro scarsa numerosità (296 opere che rappresentano il 3% degli interventi), ma per la bassa dimensione finanziaria degli interventi. Con un valore medio dell'intervento di circa 331.000 euro, questi interventi sono di natura evidentemente diversa da quelli, di dimensione media quasi quadrupla, finanziati dai POR. Questi dati confermano che il miglioramento dei sistemi di trasporto viene pianificato su scala superiore a quella territoriale caratteristica dei PIT, all'interno dei quali sono finanziati solo micro-interventi di costruzione e manutenzione di piccole infrastrutture locali. Si tratta, in questo caso, di un dato interessante che segnala una corretta interpretazione della scala di programmazione più appropriata nel settore, che non può essere quella del progetto locale, e una logica di tipo temporale, perché i tempi di realizzazione delle grandi infrastrutture di trasporto non sono gli stessi di quelli della progettazione integrata. «Manca, o è appena delineata, ogni relazione con i temi dello sviluppo dei territori delle infrastrutture, manca cioè un coordinamento tra le politiche relative a settori differenti (infrastrutturazione, territorio e sviluppo), che potrebbe essere determinante per la qualità e l'efficacia degli investimenti. Questo è un limite dell'attuale modello di governo, che la ricerca di forme di integrazione e di territorialità tramite i PIT non ha saputo per ora superare» (Colaizzo, Deidda, 2003, 169). È difficile individuare progetti infrastrutturali di medio rango che potrebbero svolgere una funzione di raccordo tra grandi opere e territorio, affinché un progetto infrastrutturale diventi anche un progetto di territorio. Per la maggior parte dei progetti infrastrutturali che opera a questa scala, è difficile riconoscere una strategia espressamente orientata a realizzare una maglia diffusa di interventi di riqualificazione dell'esistente.

### **I Progetti Integrati Territoriali nel quadro della Regione siciliana**

Nel contributo di Ignazio Vinci sui PIT (Vinci, 2004) si evince che la progettazione integrata territoriale in Sicilia si innesta in un contesto regionale fortemente interessato dai processi di sperimentazione nei programmi integrati di livello urbano e territoriale. La definizione delle aree di intervento dei progetti integrati in Sicilia è, quindi, il risultato di un complesso processo di momenti concertativi, negoziali e competitivi (a livello regionale e locale) scandito dai due

bandi regionali (giugno 2001 e gennaio 2002) al termine dei quali dei 35 PIT originariamente presentati nel 2001, 27 sono stati ammessi a finanziamento (con Delibera del Presidente della Giunta Regionale del giugno 2002); alcuni altri PIT, inizialmente esclusi, sono poi stati riammessi al finanziamento dopo una fase di riesame e ricostruzione della proposta, come visto prima.

È visibile, in questo processo di riavvio dei PIT inizialmente esclusi, una forte attenzione della Regione anche nei confronti dei contesti più fragili, o caratterizzati da una relativa immaturità progettuale, rispetto a territori più forti, passati attraverso differenti forme e sperimentazioni di percorsi di sviluppo locale.

Analizzando i dati sugli interventi puntuali ammessi a finanziamento con la progettazione integrata sull'intero territorio regionale emerge che tra le infrastrutture (469 interventi) non esiste alcun intervento riguardante infrastrutture di trasporto e che sono presenti 69 interventi riguardanti infrastrutture urbane.

Alcune declinazioni dei temi ricorrenti nei PIT:

- attività produttive: sostegno a politiche pregresse, azioni di rottura e riconversione, innovazione delle filiere produttive: specializzazione o integrazione (turismo, agricoltura, ambiente).
- progetti infrastrutturali: mancano progetti di territorio, ricorrono interventi a colmare deficit o riadattare le strutture ordinarie.
- riqualificazione urbana: esperienze spesso ben integrate, mettono in relazione forme di progettualità locale già esistenti.
- turismo e risorse culturali: spesso comprende progetti apparentemente affini che riguardano territori assai diversi.
- ambiente: come qualificazione ambientale (reti ecologiche), valorizzazione ambientale (turismo), sviluppo locale sostenibile (turismo e ambiente).

Per ciò che riguarda le forme di territorializzazione, la Regione ha proposto che fossero i territori a organizzarsi, senza prefigurare alcuna forma di aggregazione, se non l'appartenenza ad una medesima Provincia. Per ogni contesto amministrativo era stata attribuita una quota di risorse fissata in anticipo; la Regione ha richiesto poi che all'interno dei singoli contesti amministrativi i Comuni e le Province stesse proponessero forme di aggregazione. Dal punto di vista dei territori, l'esperienza dei PIT è stata in grado di attivare forme nuove di costruzione collettiva dei problemi sul territorio.

## Note

<sup>1</sup> Tratto da "Le Camere e le reti di trasporto europee", UnionCamere, Centro studi governativo, reperibile online, [http://www.unioncamere.gov.it/Unioncamere\\_gestione/allegati/cap%203%20corretto.doc](http://www.unioncamere.gov.it/Unioncamere_gestione/allegati/cap%203%20corretto.doc)

<sup>2</sup> Per la Rete Transeuropea di Trasporti, la Commissione ha inteso selezionare, nell'estate 2003, i progetti prioritari della rete di trasporto dell'Unione allargata fino al 2020.

<sup>3</sup> Gruppo di lavoro composto dai rappresentanti degli Stati membri (e di quelli candidati) con il compito di dare un aiuto alla Commissione europea entro la fine del 2003 per la revisione delle linee guida per le TENs dopo il 2004. Il gruppo ha un ruolo solo consultivo.

<sup>4</sup> Tratto da: Atti - "Mediterraneo crocevia del nostro futuro: un ponte nel Mediterraneo" Parte IV - Il Mediterraneo, cuore strategico della politica italiana, reperibile online:

<http://dipartimenti.forzaitalia.it/atti/149.htm>

## Bibliografia

Clementi A., Pavia R. (1999), *Territori e spazi delle infrastrutture*, Transeuropa Interspazi, Ancona.

Colaizzo R., Deidda D. (a cura di) (2003), "Progetti Integrati e sviluppo del territorio", *Collana Azioni di sistema per la pubblica amministrazione*, n. 5, Formez, Roma.

Commissione delle Comunità Europee (2001), *Libro Bianco. La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Bruxelles.

Vinci I. (2004), "Patrimonio territoriale e nuovi scenari strategici: evidenze della progettazione integrata", in Lanzani A., Fedeli V., *Il Progetto di Territorio e Paesaggio. Cronache e appunti su paesaggi/territori in trasformazione. Atti della VII Conferenza SIU*, Franco Angeli, pp. 320-332.

## Bibliografia di inquadramento scientifico

Colaizzo R. (a cura di) (2000), *La progettazione integrata territoriale Vol I - Il quadro economico e programmatico*, Formez-Donzelli, Roma.

Bianchi T., Casavola P. (2008), *Material Uval. Numero 17. I progetti integrati territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006, Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale*, Ministero dello Sviluppo Economico, Roma.

Carta M. (2005), "Il corridoio meridiano come "dispositivo territoriale" nello scenario di un Piano strategico del Mediterraneo", *XXV Congresso INU-Infrastrutture, città e territori*.

Cremaschi M. (2001), *I programmi integrati*, Formez-Donzelli, Roma.

Demateis G., Governa F. (a cura di) (2001), *Contesti locali e Grandi Infrastrutture, Politiche e progetti in Italia e in Europa*, Franco Angeli, Milano.

Vinci I. (2005), "Locale e territoriale: orientamenti per ripensare le politiche di sviluppo", in Vinci I. (a cura di) (2007), *Il radicamento territoriale dei sistemi locali*, Franco Angeli, Milano.

Vinci I. (a cura di) (2005), *Il radicamento territoriale dei sistemi locali*, Franco Angeli, Milano.

Vinci I. (2007), *Governance verticale e policentrismo: lezioni e criticità in vista delle nuove politiche di coesione*, in *Atti Convegno Nazionale SIU*, Bari.

## Colectivizar lo urbano. El uso público de espacios privados en la ciudad

Macarena Rúiz\*



Ricerca

La vida pública se desarrolla cotidianamente en una serie de lugares de la ciudad que en conjunto constituyen el espacio público urbano. Ahora bien, aunque las personas utilizan y recorren libremente esos espacios, muchos de ellos no son de propiedad pública, sino que pertenecen a uno o varios dueños. Este hecho pone de manifiesto la distinción - no aparente - que existe entre los términos de propiedad y uso de los espacios. Se pretende abordar la temática del uso colectivo de los espacios urbanos más allá de su status de propiedad, y específicamente, la utilización pública que tienen los espacios de propiedad privada.

### Transformaciones del escenario urbano

El acelerado y desmedido crecimiento que están sufriendo las ciudades, junto a los complejos procesos de fragmentación urbana que traen consigo, promueven un medio urbano en el cual la apropiación de sus espacios es cada vez más difícil. Se utilizan esporádica y puntualmente distintos lugares para trabajar, dormir, consumir, y socializar, y no se permanece el suficiente tiempo en ninguno de ellos como para generar una identificación. De esta manera, el espacio público es percibido como una sustancia ajena, de la cual solo se alcanza a ser un “usuario apresurado”. Así mismo, el espacio público se enfrenta a fuertes procesos de privatización, referidos a la demanda de incorporar “lo público” al mercado. El sistema económico actual necesita integrar nuevas áreas para sustentarse, y en su desarrollo va consumiendo la sustancia de lo público, desde los equipamientos a los servicios, pasando por el espacio público (Hernández, 2009).

Por su parte, el contexto en que se desarrolla la actividad pública se ha complejizado incorporando nuevas formas de producción del espacio. El planeamiento del espacio público y su puesta en obra ya no está solo en manos del Estado como antes era el caso, sino que estos lugares se crean en cooperación entre la administración pública y actores privados. Se amplía así la tradicional manera de entender el espacio público, al estar hoy influido también desde la esfera de “lo privado”. Esto ha abierto a una comprensión del espacio que va más allá de quienes son sus propietarios, en el sentido de valorar y jerarquizar su utilización pública, es decir, entenderlo como un *espacio públicamente utilizable*. En este sentido, la interdependencia entre los términos de uso y propiedad ha variado, y hoy son conceptos que trabajan de forma cada vez más autónoma (Schlack, 2009).

Paralelo a lo anterior, han surgido nuevas prácticas urbanas que vuelven difusos y poco claros los límites entre lo público y lo privado. Se trata de nuevos usos que la gente está desarrollando en los espacios urbanos - muchos de ellos fuera de los límites de la oficialidad - que afectan en gran medida a las actividades cotidianas y que aportan una variedad de matices a dicha dualidad. Ejemplos de ello son experimentos públicos tales como: edificios estatales de accesibilidad restringida (ya sea por cobro de acceso o por horarios de uso); instituciones públicas capturadas por el mercado; pasajes de vivienda que acogidos a la legislación se pueden cerrar para un grupo de vecinos privatizando el espacio público; o parques y plazas que se cierran argumentando velar por una mayor seguridad. En el otro extremo se observan también experimentos privados tales como: las terrazas de locales de hostelería que se ubican en el espacio público y que se abren a otros usos; centros comerciales que incorporan espacios de uso público o edificios de oficina que ceden espacios para el tránsito y libre circulación. Y entre los dos extremos, otros muchos experimentos de apropiación y uso colectivo relacionados con infraestructuras, vacíos urbanos, autogestión, etc. tales como: centros sociales autogestionados, *okupación* de infraestructuras y solares vacíos, entre otros (Ergósfera, 2009).

*In un contesto urbano che ha reso indistinti i confini tra pubblico e privato, e nel quale si sviluppano di continuo nuove forme di produzione dello spazio, nasce la necessità di conoscere le nuove forme e manifestazioni del bene collettivo urbano. Tra la crescente autonomia dei concetti di proprietà e uso dello spazio pubblico, nascono gli spazi privati di uso collettivo, aventi un enorme potenziale per essere letti tanto come opportunità per rafforzare e lavorare in un concetto di rete degli spazi pubblici, quanto come minaccia dell'uso pubblico e collettivo della città poiché non presentano una regolamentazione che ne tuteli l'uso pubblico e l'accessibilità a tutti i cittadini senza discriminazioni.\*\**

### El espacio de uso colectivo

De acuerdo al contexto urbano descrito, resulta cuestionable anhelar para las ciudades un ideal de espacio público que insiste en tratar como una unidad indivisible los conceptos de uso y propiedad del espacio; que acepta definiciones universales y totalizadoras que hacen invisibles otras realidades de lo cotidiano (de pequeña escala, alternativas y/o no oficiales); y que se basa en categorías reduccionistas de lo público y lo privado rigidamente concebidas que no contemplan matices.

Las prácticas colectivas que se desarrollan fuera de los márgenes de la planificación y que configuran los nuevos matices entre lo público y lo privado, dejan ver que para su existencia lo importante no es a quién pertenece un determinado lugar, sino qué grado de accesibilidad presenta, y que posibilidad genera de que sea posible desarrollar algún nivel de apropiación e identificación con él.

Considerando observaciones como estas, han surgido otros conceptos para referirse a los espacios de uso público de la ciudad. Algunos ejemplos de ello son:

- El espacio colectivo: “el concepto que definiendo es el de espacio colectivo, que representa la fuerza de la ciudad para obligar al privado a responder de una imagen pública y el proceso constante de los ciudadanos para colectivizar lo urbano” (De Solà, Morales, 2003).

- El concepto de espacio cotidiano, surge para redefinir la comprensión del espacio público a partir de la experiencia vivida. “En ausencia de una identidad distintiva propia, estos espacios pueden configurarse y redefinirse a partir de las actividades transitorias que acogen. Se convierten en lugares de reunión para la expresión de nuevos significados a través de los individuos y grupos que se apropian de ellos para sus fines” (Crowford M, 2001, 19). O el concepto de espacio común, “la posibilidad de la vida en común necesita la creación de espacios de cooperación de los diferentes, de expresión de las singularidades y de visibilización de conflictos. Este tipo de espacio difiere radicalmente del sentido clásico y moderno de espacio público [...] prefiero llamarlo espacio común” (Álvarez P., SIN|STUDIO, 2009).

El uso colectivo y la accesibilidad - libre y abierta para todas las personas - han permitido que algunos espacios urbanos que no son de propiedad pública queden completamente incorporados a las prácticas colectivas cotidianas de la ciudad. De esta manera no es extraño transitar libremente por galerías comerciales que atraviesan manzanas edificadas, o disfrutar de áreas verdes que son jardines particulares de edificios abiertos al público. Mientras su accesibilidad lo permita, y más aún, mientras sea posible la apropiación colectiva de los lugares, los usuarios de los espacios comunes no discriminan en cuál es el régimen de propiedad del espacio. Tal como señalan Borja y Muxí, “La dinámica propia de la ciudad y los comportamientos de la gente pueden crear espacios públicos que jurídicamen-

te no lo son, o que no estaban previstos como tales, abiertos o cerrados, de paso o a los que hay que ir expresamente [...] en todos estos casos lo que define la naturaleza del espacio público es el uso y no el estatuto jurídico” (Borja, Muxí, 2003, 46).

### Accesibilidad y gestión de los espacios

De lo expuesto, ya se puede intuir lo determinante que llega a ser el factor de la accesibilidad para que se produzca el uso colectivo de la ciudad, accesibilidad que dicho sea de paso, está determinada por quién puede ingresar a un determinado espacio y cuándo puede hacerlo. Es posible encontrar restricciones al acceso de los espacios independiente de su carácter de propiedad, sin embargo, que un determinado espacio sea público o privado establece importantes diferencias. El espacio público - en su concepción jurídica - se ve sometido a una regulación por parte de la administración pública, y tiene el deber de garantizar la accesibilidad para todos. Su uso es un derecho ciudadano de primer orden (Borja, Muxí, 2003). Bajo estas premisas que no presentan ambigüedades, el espacio público establece el marco para la vida ciudadana y puede albergar entre sus múltiples funciones (lugar de conflicto, de manifestaciones populares, *etc.*), la de constituirse como el lugar de interacción entre personas diferentes, donde todos tienen cabida y lo heterogéneo cumple un rol fundamental. Esta función que tradicionalmente ha acogido el espacio público es imprescindible para que en él se aprenda la urbanidad, la convivencia entre la diversidad, y se forme la ciudadanía (Fariña, 2009).

A diferencia de ello, cuando el espacio es de uso colectivo pero de propiedad privada, se abre una infinidad de posibles criterios que pueden regir su administración. El acceso garantizado para todos no es necesariamente un fin ni una motivación que incentive el actuar, a la vez que las restricciones y discriminaciones que se pudieren generar no se tutelan bajo control normativo alguno, es decir, cada propietario o administrador aplica su particular criterio al espacio que gobierna. En esta dirección, la diversidad o el acceso libre y sin discriminaciones a una parte importante del espacio colectivo de la ciudad - que a su vez es cada vez más numeroso, producto de la incorporación de la gestión privada de los espacios urbanos - se ve amenazado en uno de sus aspectos esenciales, que es su ya mencionada capacidad de producir encuentros arbitrarios y no reglamentados entre personas distintas (Fariña, 2009).

Otro aspecto importante a considerar son los tipos de gestión que producen espacios de propiedad privada y uso colectivo. Muchos de estos espacios no obedecen a una intencionalidad que pretenda abrir espacios al uso público, sino que surgen, por ejemplo, como la resultante de operaciones privadas dirigidas al consumo, o de apropiaciones ilegales en espacios privados, por nombrar algunos casos. Pero también existen los

modelos de producción del espacio que incorporan la gestión conjunta entre Estado y actores privados, abriendo importantes espacios de la ciudad al uso público, más relevantes aún cuando existe escasez de suelo para este destino. Una práctica utilizada, como ejemplo de esta acción conjunta, corresponde al sistema de urbanas<sup>1</sup>, en el cual el municipio premia con metros cuadrados (aumento del coeficiente de constructibilidad del terreno) al desarrollador inmobiliario que cede espacio para uso público al interior de la manzana.

### Relevancia de la investigación y objetivos

La necesidad de proteger el uso público de los espacios urbanos lleva a valorar la importancia de conocer las nuevas manifestaciones de lo público. Dentro de ellas, los espacios privados de uso colectivo se presentan como una oportunidad para trabajar en conjunto con la red de espacios públicos de la ciudad. En particular, es importante fomentar la protección de estos espacios, tanto en su accesibilidad libre y abierta para todas las personas, como en su uso colectivo. Tal como señala Hernández “en un momento que se plantea la obsolescencia de lo público, es necesario defender su “necesidad” y ampliar su campo de forma que también se refuerce en lo privado” (Hernández, 2009, 145). Por otra parte y desde una aproximación espacial, estos espacios presentan la capacidad de establecer puentes de unión que favorecen la continuidad de lo público en la ciudad que se muestra cada vez más fragmentada.

Así como en muchos sentidos estos espacios se tienen el potencial de aportar y constituirse en oportunidad, la producción de espacios de uso colectivo y propiedad privada puede también manifestarse como una amenaza cuando no actúan en apoyo del espacio público, y particularmente, cuando lo reemplazan estableciendo restricciones de accesibilidad y uso que no fomentan el encuentro espontáneo de personas diversas, fundamental para aprender a convivir con un otro y prevenir la segregación social. Un ejemplo común es el caso de guardias privados que con el pretexto de la seguridad expulsan de muchos espacios de uso colectivo a personas de apariencia diferente (sucias, feas o “peligrosas”), que pudieran constituirse en una “amenaza” para los demás.

Por todo lo anterior, reconocer su existencia e importancia es fundamental de modo que el planeamiento y la normativa puedan asumir la responsabilidad y el valor de proteger el uso público de estos espacios en la ciudad. Se hace necesario entonces conocer cuáles son y cómo funcionan los espacios privados de uso público. Aproximarse a su comprensión, descubrir sus potenciales y generar una base de conocimiento que permita abrir y profundizar el tema en futuras reflexiones. Es un paso importante para colectivizar la ciudad y reapropiarse de sus espacios como un hecho que está por encima de las restricciones que establecen las actuales definiciones normativas.

El objetivo general de la investigación que se plantea es evidenciar y dar a conocer los espacios privados de uso público que existen al interior de la ciudad<sup>2</sup>, dilucidar cuál es su rol y su participación dentro de la red de espacios de uso público, estableciendo una caracterización que dé cuenta de cómo funcionan y cómo se utilizan. Para ello se busca visualizar (describir e ilustrar) cómo se distribuyen los espacios privados de uso público en la ciudad; caracterizar tales espacios reconociendo los usos y funciones colectivas que acogen; describir cómo operan en cuanto a su accesibilidad, evidenciando el tipo de restricciones a las que se ve enfrentado su uso público; establecer categorías que permitan comprenderlos en cuanto a su relación con la red de espacios públicos (según su posible continuidad, su escala de utilización, entre otros); y conocer su gestión y el marco normativo que los gobierna.

En una segunda etapa que profundiza en los usos que se desarrollan en estos espacios, y motivada más bien por el cuestionamiento a cerca de las posibles restricciones de accesibilidad y uso antes mencionados, se plantea una metodología empírica basada en la observación directa y exhaustiva de las acciones que en ellos se realizan, en busca de ahondar en el conocimiento de las prácticas registradas; los usos colectivos que acogen, los grados de apropiación que se pueden establecer en estos espacios, los grados de dependencia del espacio público, y las restricciones al libre acceso que se pudieran registrar.

### Visión del espacio colectivo

Para finalizar se presenta un interesante antecedente histórico, y a su vez una visión de la ciudad que motiva la realización de esta investigación. Se trata del plano de Roma de 1784 de Giambattista Nolli. La imagen entrega un imaginario de ciudad que exhibe su espacio común en el sentido antes expuesto. Nolli grafica sin colorear (en blanco) el espacio colectivo urbano, y en negro el espacio no accesible de la ciudad. De esta manera se expresa por contraste la notable continuidad de los espacios de uso público, continuidad que a su vez es posible porque no se restringe al espacio descubierto o al de propiedad pública, sino que incorpora todo el espacio de uso común trabajando en conjunto para construir la continuidad de lo colectivo en la ciudad. Su visión de Roma con un espacio colectivo continuo permite que la ciudad se manifieste accesible y abierta a ser utilizada y practicada por la gente.

### Note

\* Dottoranda in Urbanística y Ordenación del Territorio della Universidad Politécnica de Madrid.

\*\* Traduzione a cura della redazione.

<sup>1</sup> El sistema de compensaciones urbanas citado fue utilizado en la Comuna de Providencia, en Santiago de Chile, para fomentar la apertura de pasajes peatonales. Para más información revisar: Mora R, Zapata I, (2004).

<sup>2</sup> En particular se investiga el fenómeno en la ciudad de Santiago de Chile, pero se ha obviado esta precisión en la presente publicación en busca de lo extrapolable que la temática pueda ser para otros contextos.

## Bibliografía

Álvarez P., SIN|STUDIO (2009), "Espacios públicos híbridos. Entrevista con Domenico di Siena", disponible online

<http://sinistudio.blogspot.com/2009/12/espacios-hibridos-entrevista-con.html>

Borja J, Muxí Z. (2003), *Espacio Público: Ciudad y Ciudadanía*, Electa, Barcelona.

Crowford M. (2001), "Desdibujando las fronteras: espacio público y vida privada", *Quaderns*, n. 228 Colegio de Arquitectos de Catalunya, Barcelona, p 19.

Fariña J. (2009), *Los nuevos espacios públicos y la vivienda en el siglo XXI*, Instituto Juan de Herrera, Ministerio de Vivienda, Madrid.

Hernández A. (2009), "Las nuevas dimensiones de lo urbano", en Fariña J. (a cura di.), *Los nuevos espacios públicos y la vivienda en el siglo XXI*, Instituto Juan de Herrera, Ministerio de Vivienda, Madrid, p. 145.

Mora R, Zapata I. (2004), "Comercio, espacio público y gestión local: el caso de Providencia en Santiago de Chile", *Revista de Urbanismo*, n. 9 Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, Santiago.

Carro I., ERGÓSFERA. (2009), "Entrevista sobre espacios públicos", disponible online <http://ergosfera.org/blog/?p=647>

De Solà Morales M. (2003), "Un archivo documenta la recuperación reciente del espacio público en Europa. Profesionales analizan en Barcelona los riesgos y retos de las ciudades globales", Artículo en *El País*, Cultura, 27-07-2003, disponible online

[http://www.elpais.com/articulo/cultura/archivo/documenta/recuperacion/reciente/espacio/publico/Europa/elpepicul/20030727elpepicul\\_3/Tes](http://www.elpais.com/articulo/cultura/archivo/documenta/recuperacion/reciente/espacio/publico/Europa/elpepicul/20030727elpepicul_3/Tes)

Ergósfera (2009), "Otras referencias: distorsiones en torno a lo público y lo privado", Conferencia dictada en el I *Encuentro de Cartografía Ciudadana*, Guijón, 31-07-2009, disponible online <http://ergosfera.org/blog/?p=602>

Schlack E. (2008), *Städtebaurecht und Öffentlicher Raum. Vergleichende Fallstudien zu Santiago de Chile und Berlin*, disponible online <http://www.habitat-unit.de/research2.htm>

## Un contesto teorico per una ricerca sulla paura nella città contemporanea



*Simone Tulumello*

### Struttura della ricerca

Questo articolo presenta la sezione teorica del lavoro che sto conducendo per il dottorato in Pianificazione Urbana e Territoriale presso il Dipartimento Città e Territorio di Palermo.

La tesi sarà strutturata in quattro sezioni. La prima sezione – *Border* – presenta una lettura teorica delle trasformazioni in atto nella città contemporanea. La seconda sezione rappresenta la sezione teorica del lavoro. La terza parte supporterà il lavoro teorico con evidenze empiriche provenienti dalla letteratura e da alcuni casi studio: saranno presentate quattro categorie spaziali utili a descrivere spazi e paesaggi di paura.

Infine, la quarta parte presenterà due scenari possibili: da un lato, una città nella quale i discorsi di paura divengano, infine, predominanti; dall'altro, si proverà a delineare alcuni strumenti utili ad affrontare spazi e discorsi di paura.

### 0. *Border*: postmodernità frammentata e confine “spesso”

Il momento in cui la città occidentale ha rotto i margini, invadendo il territorio circostante, è conseguenza diretta dei mutamenti economici e sociali causati dalla prima rivoluzione industriale.

Ma è possibile identificare un altro punto di rottura: l'avvento dell'economia post-fordista, ulteriore rivoluzione economica causa di modificazioni culturali e sociali ed, infine, di trasformazioni spaziali di scala gigantesca. Le crescenti incertezze causate dai nuovi mezzi di produzione sono collegate alla perdita di punti di riferimento generalmente riconosciuti (Filion, 1996): la cosiddetta svolta postmoderna. E' necessario, per comprendere le trasformazioni in atto, sottolineare alcuni concetti: la decostruzione delle categorie moderne, ad esempio, concetto strettamente legato con quello di frammentazione – della società, delle culture, dello spazio urbano. La condizione postmoderna sarebbe una condizione di crescente frammentazione, dislocazione e “decentramento” dell'identità (Heikkila, 2001).

Guido Martinotti (1993) ha mostrato come i primi anni '70 siano caratterizzati dalla fine della crescita delle popolazioni nelle aree metropolitane in Europa e Stati Uniti. Le città non stanno riducendosi: gli abitanti si stanno spostando verso le aree “quasi metropolitane” intorno ai vecchi nuclei urbani. Ecco l'affermarsi dei fenomeni variamente chiamati *suburbia*, città dispersa, *sprawl*, città diffusa e così via. In sintesi, i primi anni '70 vedono l'inizio di un periodo di generale trasformazione delle forme urbane non ancora conclusosi (*ibidem*, 48): comune a tutte le nuove forme urbane è la fine della differenziazione verticale degli usi, sostituita da una specializzazione orizzontale delle aree (Ellin, 1996, 145).

Numerosi lavori hanno provato a dare una lettura teorica a queste trasformazioni, specialmente negli Stati Uniti: Michael Sorkin (1992) ha riassunto parlando di una “città ageografica”, particolarmente avanzata negli Stati Uniti, emergente in Europa e nel resto del pianeta.

Nota Paolo Sica che il carattere tipico e problematico della città contemporanea è da identificarsi nel processo di “dissoluzione della forma nella crescita” (1970/1991, 333). José Morales, invece, suggerisce che la città contemporanea è caratterizzata dal “di più” più che dalla presenza di un vero e proprio “spazio urbano” (in Gausa *et al.*, 2000, 369).

Quel che serve mettere in discussione sono proprio gli spazi di “confine” nella città e nella società contemporanea: David Sibley (1995) ha sottolineato come la “questione del confine” sia un concetto scarsamente teorizzato

*L*a paura del crimine e, soprattutto, la percezione del pericolo in ambito urbano occupano, ogni giorno, spazio maggiore nei discorsi dei politici e dei mass media. E' stato dimostrato come questo crescendo abbia inizio negli anni '80. Esiste una qualche relazione tra le trasformazioni che caratterizzano la città contemporanea e la crescita dei discorsi sulla sicurezza? Esiste un uso esplicito dei discorsi di paura per giustificare politiche e pratiche in campo urbano?

Questo articolo presenta il background teorico dal quale la ricerca – dal titolo “*Fearscape*s: visioni dalla città contemporanea tra spazi di confine e retorica della sicurezza” – muoverà i suoi passi per provare a dare alcune risposte a tali quesiti.

dalla geografia umana. E' indubbio, d'altronde, che la costruzione di categorie discrete sia uno degli strumenti utilizzati da larga parte delle culture per descrivere se stesse ed il mondo. Il problema è che tale discretizzazione – il disegno di certi limiti – interrompe ciò che è naturalmente continuo (*ibidem*, 35). Definire dei limiti, compito arduo per le società umane, sembra essere impossibile in uno spazio contemporaneo liquido e turbolento.

In estrema sintesi, le conseguenze delle trasformazioni economiche, da un lato, e dell'approccio modernista – e delle sue degenerazioni postmoderne – alla pianificazione, dall'altro, possono essere riassunte in una specializzazione funzionale che, invece di realizzare l'utopia della città-macchina, ha imposto ai territori reti di infrastrutture, metastasi di *sprawl*, industria diffusa. Un continuo senza confini evidenti, eppure frammentato, nel quale ogni parte si è sviluppata secondo le proprie logiche – generalmente economiche e privatistiche –, lasciando sul campo un'esplosione di frammenti, interstizi, micro-confini abbandonati.

Se è il “di più” la vera struttura della città contemporanea, sembra necessario iniziare a guardare allo spazio urbano dal punto di vista della infinità di confini che lo conformano. Chiamare *Border* questo “di più” vuol dire studiarlo come uno spazio “spesso”, non segno astratto su una mappa, ma spazio dalla permeabilità variabile, capace di creare ordinamenti spaziali, di modificare i flussi ed i diritti di movimento delle persone, di invertire la relazione tra spazio costruito e non.

È necessario, adesso, chiarire la relazione tra la ricerca *Fearscapes* e le riflessioni appena presentate. La lettura *Border* struttura il modo in cui guardo ai fenomeni che caratterizzano la città contemporanea: da questo punto di vista gli spazi che la ricerca metterà in discussione potrebbero essere letti come un prodotto della grande trasformazione cui abbiamo riferito. Ma dare risposta empirica a tale affermazione necessiterebbe comparazioni di carattere storico, per le quali sarebbe necessario mettere in questione il concetto di paesaggio urbanizzato, particolarmente sfuggente e restio a studi analitici. Si è deciso, pertanto, di non includere tali questioni tra quelle cui la ricerca proverà, direttamente, a dare risposta. Eppure uno degli obiettivi indiretti di *Fearscapes* è proprio quello di mostrare come molti paesaggi di paura siano legati a doppia mandata con i modi “nuovi” di costruire la città.

### 1. Domande di ricerca e strumenti concettuali

Le trasformazioni sociali e culturali riferite hanno avuto, come ulteriore conseguenza, il bisogno di un'interazione complessa e socialmente strutturata che giustifichi la scelta delle politiche da adottare (Vigar *et al.*, 2000, 47). Questo perché si dovuto affrontare, insieme, le richieste di democratizzazione provenienti dalla società civile e le pressioni verticali provenienti dagli interessi economici multinazionali. In questo contesto, il ruolo dell'informazione si rivela fonda-

mentale per la sua capacità di giustificare politiche e pratiche. Non c'è dubbio sul fatto che la verità, e la capacità di manipolarla, sia uno strumento strategico di potere (Hillier, 2002, 11).

Di conseguenza, analizzare il ruolo della paura nella città contemporanea non può essere compito della sola psicologia. Suggestisce Leonie Sandercock come sia necessario coinvolgere un'ulteriore lettura, di carattere economico-politico (2002): sembra che i discorsi di paura siano uno strumento potentissimo per plasmare la società e la città.

E' la paura urbana una conseguenza ineludibile della vita urbana contemporanea oppure ne esiste un uso politico? Sono i discorsi di paura utilizzati come strumenti di potere nelle politiche e pratiche di pianificazione?

La ricerca proverà a dare risposta a queste domande mutuando il principale strumento concettuale dal lavoro di John Forester (1989) che, applicando il concetto di “informazione sistematicamente distorta” di Jürgen Habermas (1970), ha dimostrato come il ruolo dell'informazione – e della disinformazione – sia cruciale per teoria e pratica in pianificazione. Quindi, il principale obiettivo di questo lavoro sarà quello di dimostrare come le discussioni sulla sicurezza – per come sono generalmente presentate da politici e *mass media* – siano strumenti strategici usati in pianificazione per plasmare luoghi e società. Di più, mostreremo come esse siano principalmente orientate a giustificare istanze e pratiche di esclusione ed oppressione.

Si può notare come la disciplina pianificatrice abbia sfuggito tali questioni propugnando per se stessa un ruolo puramente tecnico. E' necessario, invece, riconoscere preliminarmente il ruolo politico del pianificatore: faremo nostra l'affermazione di Iris Marion Young secondo la quale il filosofo – e dal nostro punto di vista il pianificatore – è inevitabilmente collocato nella società e, dato che la società è strutturata sulle oppressioni, tali oppressioni possono essere da lui o rinforzate o combattute (1990, 5).

Una volta svelato l'uso politico dei discorsi di paura, resta da capire come possa la pianificazione affrontare esplicitamente tali discorsi. E' corollario ai ragionamenti affrontati il riconoscimento della astrazione della questione del limite implicita agli strumenti che la pianificazione usa più comunemente nella sua pratica: tali strumenti – pianificazione normativa, *urban design* e così via – per essere implementati richiedono una discretizzazione dei territori che studiano: caratteristica che li rende inadatti ad affrontare i problemi che vedremo derivare dall'analisi degli spazi di paura. Di più, proveremo a dimostrare come questi stessi strumenti siano, a loro volta, tra le cause dell'esistenza degli spazi di paura.

Ed allora, come possiamo, in quanto pianificatori, affrontare i paesaggi di paura? Sono fortemente convinto della necessità di un vero incontro multidisciplinare tra metodologie e discipline, teoria della pianificazione e letture geografiche, concetti sociologici e



politici, aspetti creativi e progettuali, indicazioni di carattere psicologico. Se le trasformazioni che abbiamo discusso vogliono essere affrontate, letture sociali e spaziali dei territori, approcci creativi e processi di partecipazione non possono che lavorare insieme.

Da questo punto di vista, l'obiettivo di lungo termine di questa ricerca è, nel propugnare per il *planner* un ruolo esplicito nella spinta verso il cambiamento strutturale, quello di definire alcuni strumenti coerenti per una lettura a 360 gradi degli spazi e dei paesaggi di paura nella città contemporanea, nella convinzione che questi strumenti possano fornire utili indicazioni alla pratica della pianificazione.

## 2. Postmodernità impaurita e alterità: pianificazione e paura

Negli ultimi dieci anni del XX secolo, la paura di essere vittime di crimine violento sale in cima a tutte le statistiche sulla percezione che i cittadini europei e statunitensi hanno dei problemi nello spazio urbano (cf. Roberts & Slatans, 1998; McClain, 2001). Eppure, gli anni '90 sono quelli in cui, per la prima volta da quando le statistiche esistono, il numero di crimini violenti diminuisce sensibilmente nelle stesse città: si può affermare che non esiste relazione diretta tra il reale pericolo di divenire vittime di atti violenti e la percezione di sicurezza. Può aiutarci a chiarire le idee il ruolo dei *mass media*: esistono evidenze del fatto che le opinioni sul crimine siano basate più su singoli casi, drammatici ma non rappresentativi, presentati dai *media* che sulle statistiche (Tonry, 1998, 24). Ed è evidente come, dacché il crimine paga in termini di *audience*, la presenza dei crimini violenti nei palinsesti televisivi – e nei comizi politici – sia cresciuta costantemente negli ultimi decenni.

D'altronde, il potere dei discorsi di paura nel giustificare politiche è evidente se ripensiamo ad alcuni episodi della storia recente. Si pensi alle conseguenze degli attacchi terroristici del 2001 – e dei discorsi politici su tali attacchi – in termini di riduzione di diritti civili negli Stati Uniti ed in Europa: si pensi al *Patriot Act*, a Guantanamo, ai rapimenti organizzati in territorio europeo, ad esempio.

Serve, a questo punto, ritornare ai mezzi di legittimazione delle politiche caratterizzanti lo spazio sociale contemporaneo. Se riconosciamo il bisogno di affrontare la generalizzata democratizzazione dei processi decisionali, possiamo capire la potenza dei sentimenti nel costruire il consenso, ovvero riconoscere come la pratica governamentale neoliberista necessiti la costruzione di un "regime discorsivo" (Hutta, 2009, 251) basato su categorie oppostive quali "paura"/"sicurezza", "noi"/"loro". Se, infine, riconosciamo l'importanza dei sentimenti nelle interazioni sociali, soprattutto nelle forme di oppressione collegate ad istanze di tipo razzista (Sibley, 1995, 3), possiamo comprendere il ruolo delle disinformazioni sistematiche nel plasmare tali sentimenti.

Ma delineare il ruolo dei discorsi politici di paura non è abbastanza. Gli spazi della paura, nel contesto urbano, non sono un puro sottoprodotto governamentale: Dora Epstein ha sottolineato il ruolo della paura nella costruzione delle cartografie personali, «*fearing is learning*» suggerisce (1998, 210). L'incontro, elemento caratterizzante la vita urbana, è, insieme, causa di stimolo e di apprensione (*ibidem*, 217). E se non esiste città senza incontro con l'alterità, non si dà città senza differenze: lo spazio pubblico, aperto ed accessibile, è strutturalmente fatto di differenze (Young, 1990, 119). Ma la differenza non è un concetto neutrale: l'"Io" non è un dato di fatto, ma una continua produzione culturale (Sibley, 1995, 7). Ed essendo le differenze di gruppo decisive per l'identificazione dell'"Io" (Young 1990, 133), la loro costruzione richiede l'uso di categorie oppostive. Abbiamo accennato a come la costruzione di tali categorie strutturi la pratica governamentale neoliberista: la costruzione dell'"altro" è uno strumento per rinforzare affiliazione e consenso all'interno dei gruppi maggioritari ed, insieme, per giustificare istanze di esclusione su gruppi minoritari.

Quando un gruppo sociale viene classificato come "diverso", i suoi membri sono imprigionati nei loro corpi (*ibidem*, 123), descritti come abietti, portatori di infezioni pericolose per la "nostra" salute (Sibley, 1995, 25). Infezioni sanitarie che sono metafore della minaccia che questi gruppi portano alla morale canonica basata sulla famiglia borghese.

Ecco come, sottolineando il pericolo nell'incontro con l'"altro", presentando i corpi diversi come infetti, gli individui non appartenenti a gruppi ed istanze maggioritari sono ridotti a meri fisici, de-umanizzati, che è il modo per legittimarne la persecuzione (*ibidem*, 10).

Cerchiamo, ora, di capire come abbia la pratica pianificatrice provato a gestire la paura urbana. Leonie Sandercock classifica quattro tipi di soluzioni utilizzate: pattugliamento, segregazione spaziale, riforma morale, assimilazione attraverso politiche sociali (2002). Approcci che considerano la paura urbana come prodotto delle differenze e che tali differenze cercano di rinchiudere o neutralizzare. Si può facilmente rubricare queste soluzioni generali come una delle produzioni della pianificazione di stampo modernista.

Michel Foucault suggerisce che, nelle "discipline" moderne, esistono quattro categorie di intervento per la collocazione spaziale degli individui: *clausura*, *quadrillage* – collocazione elementare –, collocazione funzionale e rango (1975). Chi si stupirebbe di trovare tali indicazioni in un trattato di urbanistica modernista? La zonizzazione, strumento per la realizzazione della specializzazione degli spazi urbani, può essere letta come strumento di implementazione delle collocazioni foucauldiane: senza dubbio lo strumento più usato dalla pianificazione normativa rinforza la segregazione spaziale (Young, 1990, 247).

Se l'incontro urbano casuale è qualcosa che sta a metà tra possibilità e minaccia, eccitazione e paura, gestire

la paura significa spostare il baricentro di queste opposizioni verso l'una o l'altra parte. La pianificazione modernista e le sue pratiche, infine, hanno, come conseguenza quella di spingere l'incontro verso il lato oscuro (Epstein, 1998, 219), rinforzando la paura.

Per comprendere il modo in cui queste pratiche si sono modificate negli ultimi decenni è utile il concetto di "insurgent citizenship" di James Holston (1998). L'antropologo statunitense ha suggerito che, nel terreno urbano contemporaneo, multietnico e multisfaccettato, nel quale nuove popolazioni vengono a pretendere diritti e spazio, emergono nuove cittadinanze che mettono in crisi storie e pratiche consolidate. La risposta delle classi dominanti è fatta di nuove strategie di segregazione e privatizzazione. Così, larga parte della pianificazione istituzionale contemporanea può essere letta come una nuova versione dei paradigmi modernisti, nella quale il potere degli stati nazionali è sostituito o integrato dai poteri economici internazionali.

«Form follows fear» (Ellin, 1996, 145), quindi. Ma è vero anche il contrario: «people stay inside» (Holston, 1998, 45) e la creazione di "safe spaces" (Epstein, 1998), il semplice chiamare così gli spazi in cui si è al sicuro rinforza l'idea che il resto della città sia intrinsecamente pericolosa.

Mike Davis sostiene che, negli anni '60, una seconda guerra civile sia iniziata in California (1992): un campo di battaglia sociale nel quale gli interessi della middle class sono in lotta contro il welfare. Fortunatamente, questa non è, ancora, la condizione di gran parte delle città contemporanee. Eppure, molte indicazioni descrivono la Città degli Angeli come un prototipo realistico per la città del futuro: prove del fatto che tali tendenze siano in atto sono identificabili quasi ovunque nello spazio urbano contemporaneo. Se noi, come pianificatori, non vogliamo che un campo di battaglia urbana sia il campo della nostra pratica futura, è tempo di affrontare la paura, di metterla in cima alle nostre liste di priorità.

## Bibliografia

Davis M. (1992), "Fortress Los Angeles: The Militarization of Urban Space", in Sorkin, M. (a cura di), *Variations on a Theme Park: The New American City and the End of the Public Space*, Hill and Wang, New York, pp. 154-180.  
Ellin N. (1996), *Postmodern Urbanism*, Blackwell, Cambridge.  
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.

Filion P. (1996), "Metropolitan Planning Objectives and Implementation Constraints: Planning in a Post-Fordist and Postmodern Age", in *Environment and Planning A*, vol. 28, pp. 1637-1660.

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 (trad. it. *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Einaudi, Torino, 1976).

Gausa M., Guallart V., Müller W., Soriano F., Porras F., Morales J. (2000), *Diccionario Metápolis de arquitectura avanzada. Ciudad y tecnología en la sociedad de la información*, Actar, Barcelona.

Habermas J. (1970), "On Systematically Distorted Communication", in *Inquiry*, n. 13, pp. 205-218.

Heikkilä E. (2001), "Identity and Inequality: Race and Space in Planning", in *Planning Theory & Practice*, vol. 2, n. 3, pp. 261-275.

Hillier J. (2002), *Shadows of Power: An Allegory of Prudence in Land-Use Planning*, Routledge, London/New York.

Holston J. (1998), "Spaces of Insurgent Citizenship" in Sandercock, L. (a cura di), *Making the Invisible Visible: A Multicultural Planning History*, University of California Press, Berkeley/Los Angeles, pp. 37-56.

Hutta S. (2009), "Geographies of Geborgenheit: Beyond Feelings of Safety and the Fear of Crime", in *Environment and Planning D*, n. 27, pp. 251-273.

Martinotti G. (1993), *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, Il Mulino, Bologna.

McClain P. (2001), "Urban Crime in the USA and Western Europe. A Comparison", in Paddison, Ronan (a cura di), *Handbook of Urban Studies*, Sage, London, pp. 220-240.

Roberts J., Stalans L. (1998), "Crime, Criminal Justice, and Public Opinion" in Tonry, M. (a cura di), *The Handbook of Crime and Punishment*, Oxford University Press, New York, pp. 31-57.

Sandercock L. (2002), "Difference, Fear, and Habitus: A Political Economy of Urban Fear", in *Urbanistica*, n.119, pp. 8-19.

Sibley, D. (1995), *Geographies of Exclusion: Society and Difference in the West*, Routledge, London.

Sica P. (1970/1991), *L'immagine della città da Sparta a Las Vegas*, Laterza, Bari/Roma.

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.

Tonry M. (1998), "Introduction: Crime and Punishment in America" in Tonry, Michael (a cura di), *The Handbook of Crime and Punishment*, Oxford University Press, New York, pp. 3-27.

Vigar G., Healey P., Hull A., Davoudi S. (2000), *Planning, Governance and Spatial Strategy in Britain. An Institutional Analysis*, Macmillan, Basingstoke.

Young, I. M. (1990), *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press, Princeton.

Rigenerazione e trasformazione dei waterfront urbani.

I "nuovi waterfront" e il loro contributo al processo vitale dello sviluppo urbano e territoriale

*Anna Maria Moscato*



Tesi

### 1. Prefazione

La rigenerazione dei waterfront urbani rappresenta un importante punto di riflessione in una fase storica in cui il tema del waterfront, che tante fasi di interesse e disinteresse ha subito, si è aperto a nuove opportunità di trasformazione.

Il punto di vista che la ricerca adotta è legato alla capacità di comprensione e condivisione di alcune scelte di sviluppo a partire da una lettura critica della complessità delle città, che sui propri waterfront hanno molto lavorato, e finalizzata (con dovuta modestia) a indirizzare le trasformazioni future delle aree di waterfront concepite come occasione di rilancio dell'immagine urbana delle città e/o come porta di accesso al proprio territorio di riferimento.

La loro trasformazione avviene, dunque, alla luce della messa in valore del patrimonio storico-culturale, del recupero dell'identità dei luoghi, dello sviluppo delle economie, del potenziamento delle eccellenze?

Tema complesso che investe aspetti multidisciplinari e problematiche differenti, la rigenerazione dei waterfront necessita di forti relazioni che non siano soltanto fisiche ma che investano ambiti diversi: funzionali, culturali, economici e sociali. I "nuovi waterfront" sono i luoghi della quotidianità riconosciuti come fonte di una pluralità di stimoli, sono luoghi materiali e immateriali, centri propulsori e occasione di apprendimento.

### 2. La comprensione di trasformazioni attive attraverso l'osservazione dei "nuovi vettori dei waterfront urbani": uno sguardo al mare dal mare

Dare nome, se non corpo, alle molteplici potenzialità che si attestano sui waterfront urbani ha dissimulato e reso evidenti altrettante criticità. Paradossalmente proprio nella complessità di cogliere un'identità di sistema e di uscire dal "non è" sta la loro grande scommessa, la loro netta differenza. Dov'è allora la novità del waterfront urbano in attesa di "rappresentazione"? Se il waterfront "non è" tante cose, è altrettanto vero che, spesso, non è chiaro cosa sia. Questione che vale tanto verso l'esterno, tanto verso l'interno: esso è un territorio che oggi si trova con un forte carico di aspettative legate sia alla riconversione dei suoi comparti economici, sia alla ri-definizione di nuove centralità urbane che chiedono progettualità e una rinnovata visibilità urbana. La storia delle città, del resto, sottolinea la loro straordinaria identificazione con l'economia e la connettività del mare, al punto da riconoscerne i loro periodi di maggiore crisi e squilibrio in quelli di flessione e decadenza delle attività connesse ai porti e alle loro dinamiche. Nonostante ciò, i due sottosistemi urbano e portuale, fino a non molti anni fa, hanno per di più seguito *progress* del tutto indipendenti, tanto che spesso le città sono cresciute e si sono ampliate in modo disorganico e talvolta anche in dispregio delle possibili relazioni del mare, negandone finanche la prossimità.

Oggi le città stanno vivendo con il mare una nuova era, "l'era del waterfront". Il passaggio da "città sull'acqua" a "città d'acqua" non è un esercizio di ricercatezza lessicale. Mentre la prima accezione evidenzia, infatti, l'ubicazione geografica della città, la seconda pone l'elemento acqua come un valore, come un soggetto con cui interloquire per definire le linee fondamentali del proprio sviluppo economico e urbanistico. Purtroppo l'organizzazione del territorio non si è evoluta guardando sempre all'acqua come punto di riferimento. Ne sono esempio i perimetri di terra che avvolgono diverse realtà portuali e che si estendono per chilometri, ma che vedono spesso la città affacciarsi su di esso per poche centinaia di metri. Una serie di vincoli, prevalentemente militari, hanno determinato l'espansione urbanistica nell'entroterra, e ad essi si sono aggiunti, successivamente, insediamenti

*Chi controlla il mare  
controlla la terra: questa è una delle verità più chiaramente insegnate dalla storia antica e recente. Chi vive sulla terraferma è abituato a pensare al mare solo come a un confine, a un ostacolo, al limite come a una protezione: in realtà è esattamente il contrario. Chi controlla l'elemento marino ha la possibilità di spostare con rapidità grandi quantità di uomini e di materiali, sia per incrementare la propria ricchezza economica (in tempo di pace) sia per attaccare i punti deboli del nemico (in caso di guerra). Chi controlla il mare perciò controlla la terra [...] e questo vale sia nel passato sia nel presente»*

*Tratto da "Nelson. Le grandi vittorie della Royal Navy" di Martino Sacchi, Giunti Gruppo Editoriale, capitolo I, p. 3.*

civili come depositi, gru e silos, oppure altri vincoli derivati dal processo di industrializzazione che ha occupato parti significative dei perimetri portuali. Infine, l'abusivismo edilizio ha gravemente compromesso molte delle aree più suggestive dei litorali e spesso le città hanno evidenziato l'assenza di programmazioni e di una efficiente gestione del territorio dalle quali derivare scelte economiche ed urbanistiche coerenti. Il problema appare, infatti, relativo a situazioni non gestite nel corso degli anni, legato alla mancanza di ammodernamento delle strutture ricettive, alle loro potenzialità ancora inesprese, alla loro frammentazione.

Il quadro che emerge dalla presente ricerca restituisce l'immagine di un waterfront che deve fronteggiare la sua "maturità" da un lato e la sua "ri-nascita" dall'altro. Questo dibattito si colloca all'interno di un filone più generale sviluppatosi intorno alle tematiche urbanistico-culturali dette appunto del "waterfront". Molte città, che vivono a stretto contatto con l'acqua, sono diventate in varie parti del mondo uno straordinario laboratorio di interessanti esperimenti e hanno trovato soluzioni innovative per recuperare una più alta qualità della vita urbana. Si sta affermando, dunque, una inversione di tendenza rispetto al passato: il waterfront torna ad essere considerato un "fattore" determinante per lo sviluppo della città. Non si può parlare tuttavia di nuovi waterfront senza riflettere sul significato di innovazione che la loro rigenerazione offre, intesa non soltanto come innovazione di prodotto ma anche e soprattutto dei servizi, degli aspetti organizzativi, degli assetti istituzionali e finalizzata alla creazione di un circolo virtuoso tra interessi delle imprese, bisogni della collettività e funzioni di coordinamento degli enti istituzionali.

Guardare il complesso sistema città-waterfront significa rivalutare la sua concezione di limite e confine, significa adottare una prospettiva più ampia della relazione città-waterfront che individua quelle negazioni che, spesso viste dalla città, sono fatte di schermi, muri, macerie, edifici avulsi dal contesto, strutture obsolete e fatiscenti.

Dal mare le città sono state conquistate e rese centri di importanti traffici commerciali, dal mare sono storicamente arrivate le nuove occupazioni e gli apporti degli straordinari patrimoni storico-culturali che hanno plasmato la fisionomia architettonica e urbana delle città d'acqua, dal mare sono arrivati gli scambi culturali e i momenti di crescita e di evoluzione delle città portuali. L'individuazione di quei valori dei waterfront urbani che costituiscono oggi, come nel passato, un significativo connubio waterfront-città, un binomio inscindibile tanto nell'organizzazione spaziale quanto nella gestione delle attività che vi si svolgono, permette l'identificazione di quattro "vettori dei waterfront urbani"<sup>1</sup> che nascono dall'interazione acqua-città.

*Il vettore culturale dei waterfront urbani* ci ricorda che guardare alla modernità non significa solamente

"costruire del nuovo", ma intervenire nello spazio del presente vuol dire prendere coscienza dei segni del passato e farli propri per strutturare lo spazio del futuro<sup>2</sup>. Un waterfront è anche un luogo della patrimonialità costiera, una matrice di identità urbana in cui il patrimonio archeologico, che in esso si è stratificato per secoli, mostra il complesso insieme di condizioni in cui l'acqua dell'archeologia industriale si è presentata per secoli: dai vecchi moli portuali alle nuove banchine e alle casse di colmata, dai vecchi magazzini dello zolfo o del cotone alle nuove strutture edilizie multifunzionali, dai castelli, dalle torri, dai sistemi di difesa del territorio alle nuove stazioni intermodali, dalle tonnarie alle nuove aree di stoccaggio merci, dai canali navigabili ai nuovi complessi e ai giganteschi bacini. Un sistema in continua evoluzione all'interno del quale sono ancora riconoscibili i segni della storia, un waterfront che non è solo la somma delle sue componenti fisiche, ma che contribuisce a dare identità, valore e struttura al suo territorio.

*Il vettore economico dei waterfront urbani* ci ricorda che un'economia propulsiva di un waterfront si basa anche sulla messa a sistema di elementi locali che hanno un elevato valore potenziale. Le nuove reti finanziarie accompagnano le trasformazioni dei territori e creano occasioni di sviluppo e potenziamento dell'offerta dei servizi. Oggi l'offerta turistica si sta differenziando e persegue le domande sempre più personalizzate che non chiedono solo "turismo stagionale", ma una maggiore connessione e integrazione tra i beni culturali del territorio in tutte le loro declinazioni: fisiche e non fisiche, materiali e immateriali, espressive e architettoniche. La dimensione economica dei waterfront aumenta le azioni che accomunano le branche dei saperi e delle tradizioni, della modernizzazione e dell'innovazione.

*Il vettore ambientale dei waterfront urbani* ci ricorda che la salvaguardia dell'ambiente non è un mero "vincolo" da apporre agli elementi naturali. L'ambiente naturale, come insieme organizzato da una serie di fenomeni interagenti, è un sistema dotato di una propria struttura e caratterizzato da multiformi dinamicità. La pianificazione ambientale e la progettazione paesaggistica devono proiettarsi verso forme di "conservazione attiva" del paesaggio naturale dei waterfront urbani, intesa come "gestione sostenibile della risorsa acqua" da attivare, valorizzare, riqualificare.

La tutela non implica solo l'apporto di un vincolo, ma necessita della costruzione di processi di pianificazione integrata ambientale-paesaggistica che affrontino, in maniera concreta e durevole, sia i processi di protezione, difesa e salvaguardia degli ambienti naturali sia la costruzione di una possibile "forma" futura del territorio in esame.

*Il vettore sociale dei waterfront urbani* ci ricorda che i processi di rigenerazione di un waterfront ascoltano la domanda sociale dei luoghi e necessitano di un forte impegno politico e della partecipazione della comu-

nità, che è la componente fondamentale per le scelte di sviluppo ed è evidente nelle nuove forme di “integrazione orizzontale”, cioè tra amministrazioni pubbliche e settori privati, tra amministrazioni pubbliche e comunità. L’urbanistica, con il suo complesso bagaglio di conoscenze, saperi e strumenti operativi, deve contribuire a valorizzare e a non omologare le differenze di cui sono portatori i nuovi stili di vita del XXI secolo. A tal fine deve adattare i suoi “schemi interpretativi” alle mutazioni in atto sui waterfront e, soprattutto, deve “allineare” gli strumenti di sviluppo urbano alle mutate domande sociali, attuando politiche in cui la popolazione non è oggetto di comunicazione ma è soggetto “sensibilizzato” della trasformazione partecipata, coinvolto durante tutto l’iter progettuale.

### 3. Rinnovamento, trasformazione, tutela, relazioni e sviluppo: cinque importanti prospettive di waterfront

L’identificazione e la costruzione scientifica di interventi mirati alla rigenerazione di un waterfront urbano risultano un’operazione abbastanza complessa e articolata dalle specifiche componenti che variano da territorio a territorio. La pianificazione di un waterfront non è solo l’immaginazione di futuri desiderabili o un processo esclusivamente orientato al presente, essa deve occuparsi dei problemi del presente proiettati verso azioni future, non come frutto di un’attività individuale, ma di azioni di interesse collettivo.

Il waterfront del rinnovamento, della trasformazione, della tutela, delle relazioni e dello sviluppo guarda alle teorie, ai metodi, agli strumenti e ai problemi relativi alle politiche e alle pratiche che disciplinano e orientano l’evoluzione dei fenomeni di trasformazione delle aree urbano-portuali in relazione a quelle di scala urbana e territoriale, nella consapevolezza che waterfront-città-territorio è un unico sistema sul quale operano i diversi soggetti della società.

*Il waterfront del rinnovamento* incentiva l’innovazione: non è più proponibile uno sviluppo dei waterfront urbani legato alle vecchie logiche di sviluppo. La nuova fase competitiva introdotta dalla globalizzazione, le profonde mutazioni indotte sia dalle nuove tecnologie, sia dall’accelerazione del mercato globale o dalla dinamicità e repentinità degli eventi e la crescente polarizzazione sociale, pongono in termini nuovi il ruolo dei waterfront di numerose città. In essi sono presenti le funzioni economiche e culturali più innovative che immettono le città negli scenari internazionali, in essi si manifestano le maggiori criticità in termini di speculazione edilizia che influiscono sullo sviluppo dell’intero territorio che alle città si relaziona. La visione del waterfront, quale luogo di incontro, di crescita e di scambio culturale da un lato e quale luogo dell’identità e della memoria di una comunità dall’altro, spesso mostra tutto il suo stridore con episodi di segregazione, intolleranza e degrado. Per far fronte a queste questioni prevalenti è necessario che le

Amministrazioni pubbliche mutino le loro attività di management del territorio e attuino politiche cooperative che rendano i waterfront delle città poli attrattori di attori capaci di innescare processi produttivi in continua evoluzione. I waterfront degradati, marginali (come le aree portuali non più produttive) e lontani dalle principali linee di comunicazione devono essere guardati come “opportunità”. I piani e le politiche per lo sviluppo dei waterfront urbani devono tener conto dei “nuovi cittadini del mondo” e mirare alla creazione di uno sviluppo locale che inserisca le città in network capaci di elaborare nuovi “linguaggi” attingendo dalle risorse locali.

*Il waterfront della trasformazione* guarda al grado di compatibilità funzionale, agli equilibri ambientali e insediativi, ai caratteri del luogo. L’evoluzione che ha accompagnato la trasformazione dei waterfront urbani è stata sovente caratterizzata dai problemi:

a. di marginalità, dove spesso l’urbanizzazione è avvenuta con assenza di relazioni con i centri urbani delle città (non è il caso di parlare di “edificazioni” e non di “urbanizzazioni”);

b. di mobilità, che richiedono interventi di connessione con le centralità urbane e con i contesti regionali;

c. ambientali, che, schiacciati dalle minacce di antropizzazione in atto, richiedono una maggiore attenzione per il mantenimento degli ambienti naturalistici.

La riflessione che estrapoliamo da queste azioni è sicuramente quella di guardare alla trasformazione dei waterfront (e alle loro connessioni) come sistemi portanti del territorio e del paesaggio, come “attori” da interrogare per attivare nuove scelte di sviluppo. La trasformazione di un waterfront non deve essere determinata solo sulla base dei beni economici presenti nel suo ambito territoriale, ma anche sulla base dei suoi beni non negoziabili (ambientali e culturali).

*Il waterfront della tutela* rigenera i valori culturali delle città d’acqua. La valorizzazione dell’archeologia industriale presente nei waterfront urbani ha trasformato i beni culturali nei “nodi forti” di un complesso sistema che li ha resi “cerniere” e “leganti” di aree fortemente degradate che per lungo tempo hanno espresso domanda di trasformazione o conservazione. I beni culturali di un waterfront rappresentano quei valori che, se salvaguardati e fruiti, possono diventare magneti in grado di realizzare nuove forme di gestione coerente con le strategie di piano e con i regimi normativi, in grado di creare nuove trame territoriali che garantiscono la loro “trasmissione” nel tempo e definiscono strategie di intervento fondate sulle buone pratiche di valorizzazione. Queste patrimonialità (come nel caso di numerosi centri storici) costituiscono quei valori che consentono di creare occasioni di scambio culturale, formativo e rigenerazionale. Il rapporto tra storia e modernità non è un rapporto conflittuale ma partecipativo, che identifica i valori del passato per costruire il futuro, che permette di leggere l’evoluzione passata contemporaneamente al presente in evoluzione.

*Il waterfront delle relazioni* produce azioni in grado di intervenire sui waterfront con uno strumento che deve contenere norme generali, quadri di riferimento e relativi margini di scelta che non valgono solo per il soggetto politico che promuove il piano, ma per tutti gli attori che concorrono alla sua attuazione. Uno strumento che interviene sui waterfront urbani deve ben definire le caratteristiche strutturanti del territorio, identificare gli elementi invarianti e condizionanti delle trasformazioni future, mettere a sistema le diverse componenti, definire il sistema complesso delle città nel suo assetto generale esulando dalla crescita generalizzata di alcune variabili di sistema. I vari sistemi (ambientale, economico, culturale, dei servizi, della mobilità) che caratterizzano un waterfront devono essere integrati per produrre azioni che affrontino sinergicamente la sostenibilità in tutte le sue declinazioni (ambientale, territoriale, politica, economica, sociale, tecnica, amministrativa) e devono:

- a. agevolare la crescita delle società locali per tessere relazioni coevolutive con il proprio ambiente insediativo;
- b. facilitare le accessibilità, sia in termini di collegamento e di percorrenza, sia di servizi e comunicazione, favorendo la realizzazione di complessi progetti di intermodalità;
- c. creare nuove connessioni territoriali al fine di inserire le città e i propri territori in reti locali e sovralocali;
- d. valorizzare il patrimonio territoriale come sistema complesso di valori al fine di scongiurare l'eventuale rischio di cancellazione;
- e. favorire le capacità produttive favorendo gli scambi multi-direzionali.

*Il waterfront dello sviluppo* genera nuovi waterfront produttivi che costituiscono un'opportunità sia per i "lavoratori della cultura" e per i "cittadini del mondo" che popolano e fanno propri quei luoghi, sia per gli abitanti che quel luogo lo vivono e lo plasmano con le proprie necessità e bisogni. Le nuove attività dei waterfront urbani devono produrre progetti che consentano di acquisire e diffondere nel territorio le conoscenze e le esperienze utili per affrontare, in maniera adeguata, le complesse problematiche legate alle aree urbane e metropolitane alle quali fanno riferimento.

Questo esula dall'esclusiva strategia di veicolare un'immagine positiva nel grande scenario globale con effetti rilevanti esclusivamente per il mercato turistico, ma critica per l'affidabilità della città rispetto alla rigenerazione del waterfront nel suo complesso sistema finanziario, sociale e cooperativo. La strategia del suo sviluppo si allontana dal creare, secondo un modello prestabilito, una nuova immagine di città costruita esclusivamente attorno all'edificazione di una imponente architettura.

#### **4. Cinque fondamenti per strutturare la rigenerazione dei waterfront urbani del futuro**

Identificare cinque fondamenti che in maniera sinteti-

ca possano indirizzare la rigenerazione dei waterfront del futuro, ha significato discutere sulle ragioni che portano a far confluire esperienze disciplinari diverse sotto il comune denominatore delle città d'acqua, dotate di un proprio ambito culturale, sociale, economico e geografico.

L'attenzione rivolta alla "linea d'acqua" diventa l'asse della nuova riconfigurazione dello spazio urbano che intercetta flussi, spazi, luoghi dell'abitare, economie e risorse. In questo senso il waterfront non è visto come una cesura netta, un limite fisico o un bordo, ma è esso stesso città e come un elemento fondamentale di una città deve essere strutturato e valorizzato. In questo caso la *linea* non costituisce un confine, ma in contrapposizione al "luogo comune" che guarda al waterfront come una semplice linea di demarcazione, le riflessioni che seguono propongono la *linea d'acqua* come rappresentazione del complesso sistema portante e strutturante delle interrelazioni acqua-città-territorio. Nei waterfront convivono opere già realizzate contestualmente a percorsi strategici ancora da strutturare.

I cinque fondamenti che seguono tendono ad evitare la riproposizione di aggravanti interventi speculativi destinati inevitabilmente a replicare i soliti errori.

I. La "linea dell'innovazione" dei waterfront urbani individua nell'elemento acqua una forza propellente per la propria re-invenzione, riconoscendole la capacità di saper conversare e rispondere alle esigenze urbane.

La linea d'acqua diventa luogo di una complessa espressione urbana vivace e si apre al cambiamento rinnovando la sua idea di spazio.

II. La "linea della progettualità" dei waterfront urbani riconquista lo stretto rapporto tra acqua e città in un cambiamento che è frutto della compenetrazione biunivoca.

La linea d'acqua diventa il comune denominatore nell'evoluzione dei percorsi delle città e nei suoi processi di trasformazione verso una nuova qualità architettonica urbana.

III. La "linea dei valori" dei waterfront urbani riconosce alla presenza dell'acqua un ruolo centrale tanto negli interventi di recupero dell'esistente, quanto nella loro ri-definizione e integrazione con la trasformazione urbana.

La linea d'acqua, frutto di addensamenti progressivi, diventa il futuro della città del passato. Predisposta ad accogliere le funzioni del vivere quotidiano urbano come rinnovamento, rafforza nel tempo la sua identità e la sua memoria.

IV. La "linea delle connessioni" dei waterfront urbani attribuisce all'acqua la funzione di legante nelle sue interazioni con la città. Le possibili correlazioni tra i sistemi acqua-città-territorio reintegrano, con criteri multidisciplinari, parti di città che da sempre hanno investito un ruolo determinante nella crescita urbana. La linea d'acqua diventa spazio percettibile che possiede una risonanza sociale, funzionale, relazionale.

La lettura del multidisciplinare non è solamente una necessità legata alla domanda, ma una condizione imprescindibile per ogni offerta.

V. La “linea della potenzialità” dei waterfront urbani favorisce lo sviluppo equilibrato del suo tessuto, diviene generatore di conoscenze e attiva azioni di sviluppo sostenibile.

La linea d’acqua diventa luogo di una realtà commista che sviluppa la fusione tra luoghi con intense attività culturali, economiche e sociali, in cui operano soggetti attivi che ne garantiscono sviluppo e continuità.

### 5. Se questo è un waterfront....

In questi ultimi decenni la rigenerazione del waterfront ha avuto quello sguardo altero che da sempre ha guardato e pensato il suo sviluppo con una prospettiva internazionale. Lo ha fatto nella produzione culturale, nell’economia di territorio, nelle forme della residenza, lo ha scolpito nella sua identità. E tutto ciò è accaduto e accade nel momento più difficile, in cui al cambio repentino dei *target*, degli stili di vita e di consumo si aggiungono l’emergere di nuovi *competitor* nel mercato mondiale che seguono modelli di sviluppo innovativi e competitivi. Allora la questione è concettuale ed è legata all’identità di “che cosa e per chi”. Da ciò la concezione di operare nel quadro organico di area vasta di un territorio costiero che ha tante potenzialità per lasciarle disomogenee e da ciò la presente Ricerca-Azione sulla rigenerazione dei waterfront che guarda alla rinascita dei waterfront urbani con una chiave di lettura che salda i bisogni contemporanei e i *trend* socio-culturali allo sviluppo economico e sostenibile a partire dalle condizioni storiche ed evolutive del territorio e dalla sua organizzazione in un’ottica che, da una capillare strutturazione urbana, ri-orienta lo sviluppo verso un diverso modo di volgersi al mare riqualificando la linea d’acqua, ricavando nuovi spazi fruibili dalle servitù militari e portuali, rendendo il porto stesso limite funzionale di una dotazione infrastrutturale che diventi finalmente sistema.

Per ri-partire da un waterfront come “idea motore” bisogna dare sostegno a due fattori. Il primo, per le sue caratteristiche territoriali, per la sua centralità infrastrutturale, per la sua posizione spesso baricentrica rispetto alla regione, riguarda la valorizzazione e il potenziamento di alcune infrastrutture di base sulle quali occorre investire per qualificarne la produttività in termini di sviluppo economico. Il secondo si riferisce alla necessità di coniugare una nuova idea di città in cui poter realizzare un’autonomia di decisione, raggiungibile attraverso la coesione istituzionale.

Pertanto:

*Se questo è un waterfront...* il suo disegno deve incrementare la propensione della città alla relazione, rendendo i suoi luoghi sensibili alle opportunità d’investimento e funzionali alla destinazione turistica, incentivando la modernizzazione delle strutture e dei servizi,

guardano alla comunicazione, alla promozione coordinata, ai centri connettivi del tessuto sociale.

*Se questo è un waterfront...* la città deve poter partecipare alla sua trasformazione attraverso una maggiore consapevolezza dei processi in atto. La coesione di ogni servizio di tipo sociale, culturale, trasportistico, logistico deve tendere alla realizzazione di un terreno composito atto alla creazione di valore aggiunto in armonia con le vocazioni naturali dell’economia e nell’ottica di minimizzare le minacce e gli elementi di disturbo ai processi di rigenerazione della città.

*Se questo è un waterfront...* deve rispondere ad un progetto unitario e di largo respiro che si consolida con molteplici interventi, autonomi in senso progettuale e finanziario, ma messi in relazione attraverso lo studio di fattibilità in funzione di un unico risultato complesso.

*Se questo è un waterfront...* diviene, in questo caso, un luogo in cui si articolano spazi concatenati di scambio e di dialogo, dove si articolano azioni fortemente condivise, partecipate e copianificate che coinvolgono gli operatori pubblici, gli operatori privati e la cittadinanza.

*Se questo è un waterfront...* allora la necessità non è trasformare, ma imparare a trasformare. Le strategie di rigenerazione devono appropriarsi dell’identità complessa dei waterfront urbani, comprenderne i diversi caratteri e guardare all’intreccio dei flussi urbani e portuali, alla loro contaminazione tra locale e globale, esulando da soluzioni (convenzionali e omologanti) di semplice convivenza e derivanti da tensioni e conflitti di interesse, tra Amministrazioni Comunali e Autorità Portuali, apparentemente contrapposti.

### Note

<sup>1</sup> I vettori dei waterfront urbani sono intesi come luoghi specifici con intense attività culturali, economiche, sociali, etc. (*il modulo*) in cui operano soggetti attivi che ne garantiscono sviluppo e continuità (*la direzione*) e che fungono da attrattori di altri soggetti che possano operare in quell’area o nelle sue prossimità (*il verso*), purché in stretta relazione con i processi di rigenerazione avviati nei waterfront in questione e con i suoi elementi identitari (*il punto di applicazione*).

<sup>2</sup> Cfr. “Città e Tempo”, X Principio della Carta di Megaride (1994): *La città del XXI secolo, la città cablata, città della pace, città della scienza dovrà essere l’espressione della storia e della cultura urbana che in essa, nel tempo, si sono consolidate.*

### Bibliografia di inquadramento scientifico

- AA.VV. (2008), *Instant Book IV Forum Internazionale Le Città del Mediterraneo*, Iiriti, Reggio Calabria.
- Bruttomesso R. (a cura di) (1999), *Water and industrial heritage. L’acqua nell’archeologia industriale*, Marsilio, Venezia.
- Bruttomesso R. (a cura di) (2004), *I waterfront delle isole*, Città d’Acqua, Venezia.
- Carta M. (2007), *Creative City. Dynamics, Innovations, Actions*, List, Barcelona.
- Carta M., Gagliano D., Garufi R., Moscato A.M. (2009), “I waterfront in area storica: nuove prospettive di sviluppo compatibile per cinque città siciliane”, in Abbate G., Giampino A., Orlando M., Todaro V. (a cura di), *Territori costieri*, FrancoAngeli, Milano, pp. 209-216.

- Costa J. P. (2007), "A renovação urbana nos grandes complexos portuarios do século XX: novas territórios, novas dinâmicas", in *Portus*, n. 14, pp. 4-7.
- di Campli A. (a cura di) (2006), *Interfacce costiere*, Kappa, Roma.
- di Venosa M. (2005), "L'interfaccia porto-città", in Barbieri P. (a cura di), *Infraspazi*, Meltemi, Roma, pp. 29-30.
- di Venosa M. (2006), "L'interfaccia porto-città come *filtering line*", in *Urbanistica*, n. 131, pp. 15-16.
- Dovey K. (2005), *Fluid City*, Routledge, New York.
- Good J. W., Goodwin R. F. (1993), *Waterfront Revitalization for Small Cities*, Oregon State University.
- Marshall R. (2001), *Waterfront in Post-Industrial Cities*, Spon Press, London.
- Monti C., Ronzoni M.R. (a cura di) (2007), *L'Italia si trasforma. Città tra terra e acqua*, BE-MA, Milano.
- Moscato A.M. (2008), "Metodologia di analisi per il recupero del patrimonio storico costiero", in Badami A., Ronsivalle D. (a cura di), *Città d'acqua. Risorse culturali e sviluppo urbano nei waterfront*, ARACNE editrice, Roma, pp. 111-112.
- Moscato A.M. (2008), "Waterfront in trasformazione: nuovi motori di sviluppo delle città", in Bini G., Giampino A., Gueci D., Lino B., Schifani C., Todaro V. (a cura di), *Fare Ricerca*, Atti del VII Convegno Nazionale della Rete Interdottorato in Pianificazione Urbana e Territoriale, Vol. II, Alinea, Firenze, pp. 267-274.
- Olmo C. (2004), "I dilemmi della rigenerazione", in AA.VV., *Urban regeneration + città*, Alinea, Firenze, pp. 73-75.
- Urban Land Institute (2004), *Remaking the Urban Waterfront*, ULI, Washington D.C.
- Valente R. (1999), *Frontiere tra mare e terra, la progettazione ambientale lungo la linea di costa*, Liguori, Napoli.
- Vitale A. (a cura di) (2006), *Ritrovare il mare*, Clean, Napoli.



## Partecipazione ai processi di pianificazione ed organizzazioni ambientaliste

Gaetano Brucoli



Tesi

### Obiettivi della ricerca

Il legame tra partecipazione e sostenibilità ambientale può aiutare la pianificazione ad essere coerente rispetto a quello che dovrebbe essere il proprio obiettivo principale: puntare al bene comune piuttosto che su quello di pochi. Scriveva Cederna che «la pianificazione urbanistica è un'operazione di interesse collettivo, che mira a impedire che il vantaggio dei pochi si trasformi in danno ai molti» (Cederna, 1956, 18). Questa definizione rimane di grande attualità anche in relazione alla tematica della sostenibilità ambientale: laddove essa sia sottovalutata a favore della speculazione edilizia, della trasformazione non controllata del territorio e dell'elevato consumo di suolo ed altre risorse ambientali, si rischia di incidere pesantemente sulla qualità della vita delle società, attuali e future.

La tesi ha indagato tale tema, focalizzando l'attenzione sulle possibilità di partecipazione che coinvolgono le organizzazioni di cittadini con scopi di tutela ambientale. Attraverso fonti bibliografiche e normative si è cercato di ricostruire il quadro di riferimento culturale all'interno del quale operano le organizzazioni ambientaliste (ENGO's), effettuando una breve ricognizione sulle origini della tematica della sostenibilità e sui contributi ad essa apportati dalle organizzazioni ambientaliste [Capitolo 2.1 e 2.2].

Attraverso l'analisi del quadro normativo e delle procedure amministrative in materia di pianificazione (a livello europeo ed italiano) si è focalizzata l'attenzione su alcuni attori della società civile, le ENGO's per l'appunto, per verificare se e quanto la normativa europea abbia inciso sul ruolo delle organizzazioni di cittadini nella pratica della partecipazione alle scelte di pianificazione e/o quanto, viceversa, l'azione delle ENGO's possa o meno avere influito su tali normative ed attraverso quali presupposti giuridici [Capitoli 2.3].

In tale ottica, l'intero capitolo 3 è stato dedicato alla verifica delle normative vigenti in materia di pianificazione rilevandone gli eventuali spunti partecipativi ed evidenziando in quali momenti, in quali forme ed in quali tempi fosse consentita alle ENGO's la partecipazione alle fasi decisionali dei processi di piano. Questa sezione contiene anche alcune valutazioni relative alle relazioni esistenti fra la normativa italiana e quella comunitaria ed alle diverse modalità di partecipazione (passiva, reattiva ed attiva) riscontrabili nelle differenti procedure di pianificazione.

Attraverso i dati ricavati da un questionario inviato alle principali organizzazioni ambientaliste italiane e tramite alcune interviste a testimoni privilegiati (dirigenti delle stesse organizzazioni), nel Capitolo 4 si è provato a delineare quali siano i rapporti delle ENGO's con la pubblica amministrazione e le loro modalità di azione nel campo della pianificazione (proposte di mutamenti normativi, tentativi di partecipazione ai processi di pianificazione, forme di contrasto nei confronti di scelte di pianificazione non ritenute in linea con i collettivi interessi di sostenibilità).

### Il quadro di riferimento dell'istanza di sostenibilità ambientale: alcuni accenni

L'istanza culturale della sostenibilità ambientale, a cui le organizzazioni ambientaliste fanno riferimento nel loro operato, inizia a prendere vigore, a partire dal 1987, con la pubblicazione del rapporto della Commissione Brundtland che, tra l'altro, definì il concetto stesso di sviluppo sostenibile quale processo capace di soddisfare «i bisogni dell'attuale generazione senza compromettere la capacità di quelle future di rispondere ai loro» (WCED-Brundtland Commission, 1987, cap. 2, par. 1).

L'adozione e l'applicazione di politiche finalizzate alla sostenibilità, come indicato dalla Dichiarazione di Rio del 1992 e dai documenti da essa derivati (Carta di Aalborg - 1994, Convenzione di Aarhus - 1998, etc.), non può pre-

*L'adozione di normative comunitarie e la stipula di accordi internazionali finalizzati alla diminuzione degli impatti ambientali prodotti sul territorio dagli insediamenti umani richiede in maniera sempre più stringente l'applicazione di criteri di sostenibilità ambientale quali principi di riferimento operativo nell'ambito delle decisioni in materia di pianificazione. Il rafforzamento delle possibilità di buona riuscita di tali intenti, il miglioramento della qualità dei processi decisionali in materia di pianificazione del territorio passa, per i medesimi documenti, anche attraverso l'introduzione di procedure amministrative maggiormente aperte alla facoltà di partecipazione da parte dei cittadini.*

scindere dalla loro condivisione da parte della popolazione, pena il rischio di inefficacia (o per mancata collaborazione o per aperta opposizione dei cittadini all'attivazione di misure operative spesso impopolari). Un documento comunitario del 1997 definisce le ENGO's europee quali strumenti «essenziali al fine di coordinare e comunicare alla Commissione informazioni ed opinioni su prospettive nuove ed emergenti in campi quali la protezione della natura e i problemi ambientali transfrontalieri che non possono essere o non sono pienamente affrontati a livello degli Stati membri o a un livello inferiore» (Dec. 97/872/CE, 1997, capoverso 9). La Convenzione di Aarhus ha riconosciuto che «un più ampio accesso alle informazioni e una maggiore partecipazione ai processi decisionali migliorano la qualità delle decisioni e ne rafforzano l'efficacia, contribuiscono a sensibilizzare il pubblico alle tematiche ambientali e gli consentono di esprimere le sue preoccupazioni, permettendo alle pubbliche autorità di tenerne adeguatamente conto»; ma affinché ciò possa però generare un buon risultato qualitativo è necessario che la fase di confronto partecipativo avvenga «in una fase iniziale, quando tutte le alternative sono ancora praticabili e tale partecipazione può avere un'influenza effettiva» (UNECE, 1998, art. 6, comma 4).

Il tema della pianificazione partecipata è stato recentemente ripreso dall'Unione Europea anche nell'ambito della *Common Implementation Strategy*, elaborata a sostegno dell'attuazione della Direttiva 2000/60/CE sulle acque e con l'obiettivo di definire alcuni strumenti operativi condivisi ed efficaci per la costruzione di una pianificazione sostenibile. A tal fine la U.E. ha predisposto alcune linee guida finalizzate ad una migliore applicazione della citata Direttiva e che prevedono la costruzione di forme di partecipazione dei cittadini alla «elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di gestione dei bacini idrografici» (Dir. 2000/60/CE, art. 14).

Rispetto a tale prospettiva, le principali difficoltà rilevabili in Italia sono soprattutto di carattere culturale e riguardano la mancanza di un «cambiamento della mentalità» da parte delle pubbliche amministrazioni così da far loro comprendere che «gli elementi fondamentali per una gestione urbana sostenibile sono la partecipazione del pubblico e il ruolo attivo dei cittadini, la trasparenza del processo decisionale e la responsabilità» (Commissione delle Comunità Europee, 2004, 8). Il Capitolo 2.1 delinea la cornice culturale della tematica della sostenibilità evidenziando i legami esistenti, soprattutto a partire dalla Dichiarazione di Rio, tra essa ed il coinvolgimento partecipativo dei cittadini nella gestione del territorio. Esaminato in relazione alle crescenti difficoltà operative della politica tradizionale nell'affrontare e risolvere la complessità dei problemi di gestione del territorio (anche in rapporto con l'attuale crisi ambientale), il tema della partecipazione può, secondo Bobbio, divenire strumento operativo essenziale, per ottenere risultati duraturi e condivisi nella

costruzione, a partire dal livello locale (Agenda 21), di una prospettiva di sviluppo equilibrato e di conseguenza «sostenibile» rispetto al consumo di risorse non rinnovabili (cfr. Bobbio, 2000; Della Porta, 2008; Massarutto, 2005; Ocse, 2001).

Puntare ai principi ed agli obiettivi di sostenibilità attraverso lo strumento della partecipazione rientra peraltro negli ordinari campi di intervento delle organizzazioni ambientaliste in materia di pianificazione: a partire dalla loro costituzione esse hanno, infatti, operato sempre in tale direzione, con l'auspicio di instaurare con le PP. AA. un costruttivo rapporto di collaborazione e condivisione dei momenti decisionali, finalizzati al perseguimento della sostenibilità ambientale sia nell'ambito degli interventi di pianificazione e realizzazione di opere sul territorio, sia per introdurre tale prospettiva culturale nelle modalità di azione del personale della pubblica amministrazione e più in generale dei cittadini. Rispetto ad un quadro normativo comunitario in larga misura operante nella direzione sopra accennata, è stato possibile rilevare come di ben diverso tenore appaiano, spesso, i criteri di pianificazione adottati nel nostro paese: qui, nella prassi corrente, il principale obiettivo della formazione e gestione degli strumenti di pianificazione tende ad assecondare esigenze e richieste di poteri economici forti, portatori di interessi di settore non di rado in contrasto, per finalità e metodi, con gli obiettivi di sostenibilità. A fronte di ciò rimangono, di contro, molto più spesso inespresi o inascoltati gli eventuali apporti migliorativi delle organizzazioni di cittadini portatrici di interessi collettivi (in campo storico-culturale ed ambientale).

Il coinvolgimento del pubblico, sin dalle prime fasi delle attività decisionali in materia di scelte politiche, di pianificazione e progettazione di interventi sul territorio (Aarhus), consentirebbe, di contro, la condivisione delle scelte contribuendo al conseguimento di un miglioramento qualitativo degli stessi interventi ed alla crescita del senso di cittadinanza. Già in passato, peraltro, la partecipazione dei cittadini ha introdotto novità di rilievo sul solco della pianificazione: la previsione normativa di una quantità minima di spazi dedicati a servizi collettivi e verde in sede di redazione di PRG (D.M.1444/68) ha avuto, per esempio, fra i suoi principali promotori la campagna popolare avviata nei primi anni '60 dall'UDI - Unione Donne Italiane- attraverso iniziative finalizzate a promuovere una legge d'iniziativa popolare (Salzano, 2004).

### Enviplans

Alcune recenti esperienze di sperimentazione hanno puntato, da un lato, ad un sostanziale ripensamento degli obiettivi di piano e, dall'altro, alla modifica delle modalità di redazione ed attuazione fino ad ora adottate in pianificazione:

- Nel primo caso si è provato esplicitamente a ribaltare gli obiettivi della tradizionale prospettiva di intervento, finalizzando le scelte di piano ad obiettivi di sostenibi-

lità, da raggiungere declinando tutti gli interventi da attuare sul territorio (coerentemente al piano), in direzione degli obiettivi di tutela ambientale prefissati dallo strumento di pianificazione (Enviplans).

- Il secondo filone di intervento fa, invece, riferimento al mutamento delle procedure di pianificazione, focalizzando l'attenzione sul tema del coinvolgimento delle organizzazioni ambientaliste e, più in generale, dei cittadini, quale strumento basilare degli atti decisionali in materia di gestione del territorio.

Il capovolgimento delle priorità di pianificazione, citato al primo punto, fa riferimento al modello operativo denominato Enviplans che, attualmente dedicato alle sole realtà urbane, prevede che gli interventi da realizzare sul territorio facciano prioritariamente riferimento ad un'ottica di obiettivi di tutela ambientale e delle risorse non rinnovabili, dalla quale dipendono poi le scelte di piano. Va peraltro rilevato che l'esperienza degli Enviplans fa riferimento a tutte le componenti ambientali nel loro insieme, secondo la più estesa accezione di ambiente, dai fattori puramente naturalistico-ecologici a quelli storico-architettonici e culturali (Berrini & Bono, 2006, 21-31).

Il rapporto col tema della ricerca è evidente nella comunanza di obiettivi e modalità operative fra Enviplans e quelli propri delle organizzazioni ambientaliste: queste ultime hanno, infatti, sempre sostenuto che dovesse essere il fattore ambientale a definire la cornice di riferimento degli interventi sul territorio stabilendo che fossero di fatto i piani di tutela ambientale ad indicare gli obiettivi da raggiungere poi attraverso i vari strumenti di pianificazione.

Un ulteriore rafforzamento dell'opzione metodologica degli Enviplans quale strumento di coordinamento per la gestione della pianificazione del territorio è, a nostro parere, ricavabile anche da una serie di recenti pronunce in sede di Giustizia Amministrativa e della Corte Costituzionale (Tamburrano & Olearo, 2002), che hanno stabilito la sussistenza di una preminenza logica ed in termini di coordinamento del settore Ambiente e del relativo Ministero, sugli altri indirizzi settoriali di intervento sul territorio individuando nella pianificazione lo strumento per affermare tale preminenza.

#### **Ostacoli e vantaggi della partecipazione**

L'analisi del caso italiano ha consentito di rilevare come l'avvio di processi decisionali di tipo partecipativo tenda ad essere, nel complesso, ostacolato da resistenze riconducibili di solito ad obiezioni di carattere generale (possibile allungamento dei tempi, rischio di incremento dei costi, etc.) ma anche alla tendenziale contrarietà manifestata da parte dei tecnici, da diffidenze e resistenze provenienti dall'ambiente politico, oltre che, ovviamente, dall'opposizione di gran parte dei c.d. interessi forti ai quali non sempre conviene la pubblicità delle decisioni né è tanto meno gradito il possibile coinvolgimento o l'interferenza di soggetti esterni.

Tali resistenze non tengono di solito conto dei poten-

ziali vantaggi che un atteggiamento aperto alle forme di coinvolgimento e partecipazione dei portatori d'interesse collettivo potrebbe generare: prima fra tutti la possibilità di anticipare i conflitti, disinnescando le potenziali opposizioni attraverso il coinvolgimento nelle decisioni e, ancora più importante, la possibile emersione di elementi migliorativi di piani e progetti già nel corso delle fasi preliminari del processo decisionale: questo, come dimostrano anche le esperienze di altri paesi europei, consentirebbe notevoli risparmi economici, evitando la necessità di revisione dei progetti nel corso delle fasi terminali dell'iter amministrativo o l'allungamento dei tempi di realizzazione, col vantaggio ulteriore di evitare eventuali costi sociali derivanti dalla perdita di legittimazione e credibilità da parte delle istituzioni (Bobbio, 2000, 20-38; Ocse, 2001, 22).

#### **La legittimazione di intervento da parte delle organizzazioni ambientaliste**

Le organizzazioni impegnate nel campo della tutela dell'ambiente, costituite in gran parte a partire dal secondo dopoguerra, hanno sempre operato con l'obiettivo di stimolare la crescita della consapevolezza collettiva in materia di problematiche ambientali e nell'ottica dell'avvio di vere e proprie politiche di tutela dell'ambiente in una prospettiva di sviluppo sostenibile (spesso anche *ante-litteram*), intervenendo, ove possibile, anche sul fronte delle modifiche normative.

Nel corso degli ultimi decenni l'operato delle organizzazioni ambientaliste, il cui contributo nei processi di pianificazione risale ad un periodo storico nel quale le istanze di conservazione e tutela non costituivano ancora un patrimonio collettivo e diffuso, ha talvolta avuto modo di incidere nella predisposizione di documenti qualificabili al pari di linee guida o *softlaws*, che hanno poi influito nella predisposizione di norme cogenti come alcune delle direttive comunitarie in campo ambientale<sup>1</sup>.

L'analisi ed il commento di alcuni documenti, sia di carattere internazionale che di dottrina giuridica, ha consentito di evidenziare l'esistenza di una ormai pluridecennale forma di legittimazione delle stesse organizzazioni ambientaliste ad agire, sia reattivamente che attivamente, nel campo della protezione dell'ambiente, attraverso le diverse forme di pianificazione ed, in ultima analisi, anche tramite l'azione giuridica (UNEP, 1980; Parlamento e Consiglio Europeo, 1997; C.E.S.E., 2000; Commissione Europea, 2000; Parlamento e Consiglio Europeo, 2002).

#### **La normativa comunitaria e le sue relazioni con la legislazione italiana**

L'analisi della normativa europea in materia di pianificazione ha mostrato il progressivo allargamento del proprio campo di azione nel settore ambientale da temi strettamente legati agli aspetti ecologico-naturalistici fino ad includere anche gli aspetti storico-culturali e paesaggistici (cfr. p.e. Convenzione Europea per il

Paesaggio). Anche lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (S.S.S.E.), per quanto non cogente, fornisce comunque un quadro operativo abbastanza chiaro affinché, secondo gli organismi europei, la pianificazione attribuisca agli aspetti finalizzati alla sostenibilità ambientale il giusto rilievo.

Paesi come Francia, Germania e Finlandia, tradizionalmente legati ad una maggiore attenzione ambientale, hanno provveduto da tempo ad inserire nel proprio ordinamento normativo le istanze di partecipazione e tutela dell'ambiente derivanti anche dal diritto comunitario (e ciò talvolta anche prima della stessa predisposizione della normativa europea): l'istituto dell'*enquête publique*, per esempio, che nel tempo ha accolto migliorie sotto i profili "partecipativi", venne avviato già alla fine degli anni '70, quando la U.E. non aveva ancora iniziato a predisporre una coordinata politica ambientale. Situazione simile può essere riscontrata in Germania, dove l'obbligo di ponderazione tra interessi pubblici e privati nel corso delle fasi di redazione dei piani era stato introdotto già a partire dal 1969.

Il diritto delle organizzazioni ambientaliste a partecipare a procedimenti amministrativi legati alla pianificazione urbana e del territorio ed alla redazione di progetti con potenziali impatti sull'ambiente è previsto e disciplinato in differenti modalità (con conseguenti differenti risultati qualitativi) da normative di livello comunitario, nazionali e regionali ma, considerato che parte della normativa nazionale e regionale vigente in Italia risulta talvolta in contrasto con i principi e le finalità della normativa comunitaria, è facile immaginare quali problemi si possano generare nella loro applicazione.

In Italia, sia a livello nazionale che regionale, l'introduzione di forme di partecipazione di maggior peso dipende ancora in gran parte dall'emanazione di direttive comunitarie e «vi sono pochi dubbi che una notevole parte della legislazione nazionale [di carattere ambientale] non esisterebbe senza la pressione ad ottemperarvi» (Dente & Lewanski, 2002, 275), pressione eseguita da parte della stessa Unione Europea anche attraverso l'avvio di "procedure di infrazione". Da ciò dipende p.e. l'intervento di adeguamento della normativa italiana a quella comunitaria che ha generato il D.Lgs. 152/2006 che, oltre ad aver disciplinato le procedure di VIA e VAS, ha finalmente ricondotto ad un unico testo il corpo normativo italiano in campo ambientale, fattore che contribuisce ad una più coerente ed incisiva gestione operativa.

A livello nazionale emerge una certa resistenza all'adeguamento delle normative a quelle indicazioni e prescrizioni contenute nella legislazione di livello comunitario, specialmente in campo ambientale. Oltre che nell'applicazione delle norme, questa posizione genera naturalmente alcuni ritardi anche sotto il profilo dell'auspicata modifica di quegli atteggiamenti di classe politica, organi tecnici e componente amministrativa della P.A. particolarmente restii di fronte alla possibilità

di dovere cedere fette di potere (rispettivamente decisionale, di conoscenza e di gestione).

In ambito regionale emerge una situazione fortemente diversificata e comunque in fase di trasformazione, proprio a seguito del recepimento di normative comunitarie. Una delle principali caratteristiche riscontrate, non solo fra le normative delle diverse regioni ma spesso anche all'interno dello stesso testo legislativo, è stata la notevole diversificazione dei procedimenti amministrativi di approvazione fra i diversi tipi di piano (solo Basilicata e Toscana p.e. hanno impostato le procedure intorno ad una struttura comune per buona parte dei piani). La forte disomogeneità, coniugata a testi normativi poco comprensibili a causa delle numerose modifiche intercorse negli anni senza l'adozione di alcun criterio di coordinamento, non aiuta a sviluppare un'impostazione di carattere partecipativo dei processi amministrativi di pianificazione: si manifesta, infatti, spesso un'oggettiva difficoltà da parte dell'utenza meno esperta a comprendere quali siano "le regole del gioco" da applicare.

#### **La partecipazione nell'ambito delle procedure di pianificazione**

A differenza di quanto riscontrabile nella normativa comunitaria e negli altri Stati comunitari indagati, nella maggioranza dei casi la normativa italiana (nazionale e regionale) si contraddistingue per la presenza di forme di partecipazione generalmente passive (diritto di informazione ed accesso agli atti) e/o reattive (possibilità di presentare osservazioni a documenti predisposti dalle autorità competenti, in autonomia o con la sola collaborazione di altri soggetti istituzionali).

Rimangono invece più isolati, e di solito al solo livello di normative regionali, i casi di coinvolgimento nella fase decisionale riconducibili al concetto di partecipazione attiva (in linea teorica più efficaci): essi sono in genere legati alla possibilità di prender parte ad organi consultivi e/o di controllo, oppure ad assemblee e/o tavoli tecnici posti talvolta durante le fasi preliminari dei procedimenti (si tratta di situazioni abbastanza limitate e riferibili solamente ad alcuni livelli di pianificazione come in Calabria e Toscana).

Accanto a procedimenti che prevedono, di solito, un solo momento di confronto partecipativo (basato su osservazioni al piano già adottato e quindi già fortemente rigido ad eventuali modifiche), è stato possibile rilevare la presenza di processi di piano strutturati su più fasi partecipative: in alcuni casi esse sono comunque poste a valle dell'adozione del piano (p.e. Provincia di Trento ed Umbria) mentre in altri risultano più uniformemente distribuite (da due fino anche a quattro fasi) nell'arco dell'intero processo di pianificazione (dalle fasi preliminari a quelle definibili "di verifica e controllo" finale). Al di là dei possibili allungamenti dei tempi procedurali, il vantaggio della moltiplicazione delle fasi di confronto risulta rilevante facendo riferimento alle possibilità di miglioramento qualitativo del

piano offerte dal molteplice apporto di conoscenze, suggerimenti, verifiche incrociate e proposte migliorative che possono pervenire, specie se i momenti di confronto vengono attuati in fase preliminare o redazionale di piano (in coerenza con lo spirito sia dell'A21L sia della normativa comunitaria), «quando tutte le opzioni sono aperte prima che venga adottata la decisione» (Dir. 2003/35, art. 3, comma 4.4) e la struttura ancora fluida dello strumento di pianificazione consente modifiche senza doverne destabilizzare l'impianto.

Una più diffusa introduzione dello sdoppiamento della fase di confronto in due distinte fasi complementari, una preliminare e l'altra conclusiva, consentirebbe alle procedure di pianificazione italiane di allinearsi con quanto già accade in Germania<sup>2</sup> ed in Finlandia. La stessa procedura di VAS, se predisposta in reale coerenza con le indicazioni comunitarie, andrebbe posta prima e non dopo l'adozione dei piani e l'articolazione sulla doppia fase di consultazione consentirebbe alle procedure di pianificazione di contribuire ad ottemperare l'indicazione delle direttive europee.

Solamente quattro regioni (Campania, Calabria, Emilia Romagna, Toscana) hanno previsto un'impostazione di lavoro basata sul doppio momento di confronto; le altre o non hanno ancora disciplinato la materia o hanno, invece, preferito utilizzare il momento delle consultazioni sul piano già previsto dalla relativa normativa urbanistica e cioè a valle dell'adozione, col rischio di inficiare sia la logica del confronto sulle scelte ambientali sia quelle sulle specifiche scelte di piano, trovandosi i cittadini a confrontarsi con entrambe le problematiche, in poco tempo e con una struttura di piano ormai difficilmente modificabile.

Il quadro dei diversi tipi di procedimento di pianificazione esistenti in Italia è prevalentemente strutturato su di una netta distinzione fra il momento della redazione di piani, programmi e progetti (condotta in autonomia da parte delle amministrazioni competenti) ed il momento del confronto con il pubblico, col posizionamento di quest'ultimo nella parte conclusiva dell'intero processo. La realizzazione della fase di confronto alla fine del procedimento di piano, oltre ad essere in contrasto con le finalità delle normative comunitarie, tende per la sua intempestività (avviene tardi) ad essere anche di scarsa funzionalità rispetto ai possibili apporti migliorativi, in quanto la definizione del piano è ormai talmente dettagliata da rendere difficile, anche volendo, l'inserimento di modifiche migliorative, in accoglimento delle istanze presentate dal pubblico.

Per quanto emerso dall'indagine, l'atteggiamento di carattere ostativo delle ENGO's non sarebbe in genere frutto di una deliberata tecnica operativa delle organizzazioni, finalizzata ad impedire ogni trasformazione del territorio, ma deriverebbe invece dall'attuale impostazione metodologica del processo di pianificazione e progettazione. Laddove non risulti, infatti, possibile intervenire nel corso della fase redazionale, ma solamente nella fase terminale, l'intervento tardivo da parte

di associazioni e comitati di cittadini volto a provare a modificare o impedire una particolare ipotesi di intervento, appare quasi un atto necessario e non attribuibile alla volontà delle ENGO's.

La difficoltà di partecipazione ai processi amministrativi di pianificazione e progettazione, coniugata alla tendenza di gran parte dell'apparato politico, burocratico e della categoria dei tecnici italiani a ritenerla superflua (se non controproducente o di disturbo), sono tutti elementi che finiscono con lo scontrarsi con la volontà di collaborazione offerta dalle organizzazioni ambientaliste che, anche se manifestata, viene generalmente subito o deliberatamente ignorata dalla P.A.. A ciò si aggiunge anche la tendenza da parte delle pubbliche amministrazioni ad operare in deroga alle normative di tutela ambientale per accelerare i tempi di svolgimento delle procedure, fattore che porta spesso l'Italia ad incorrere nell'apertura di procedure di infrazione da parte dell'U.E..

#### Note

<sup>1</sup> Cfr. la *World Conservation Strategy* del 1980, redatta dall'UNEP (della quale faceva parte anche il WWF), o i documenti elaborati dal forum di Rio, del 1992 (da cui derivano sia la Carta di Aalborg che la Convenzione di Aarhus).

<sup>2</sup> Ci si riferisce in particolar modo alle procedure previste per esempio per la formazione e l'approvazione dei *Flächennutzungsplänen* (F.N.P. o *F-Plänen*): la principale differenza con la procedura italiana consiste nel fatto che in Germania il momento della Valutazione Ambientale Strategica si va ad aggiungere, in fase preliminare, ai due momenti di confronto (quello preliminare e quello formale) previsti dalle procedure ordinarie del codice urbanistico, ai quali possono peraltro aggiungersi altre occasioni di partecipazione come quelle da realizzarsi ad esempio nella redazione di piani di carattere paesaggistico.

#### Bibliografia

- Berrini M., Bono L. (a cura di) (2006), *Linee guida Enviplans*, Ambiente Italia - Istituto di Ricerche, Milano.
- Bobbio L., (2000), "Le strategie dei processi decisionali inclusivi", in Bellaviti P. et al., *Rassegna ragionata delle procedure di negoziazione-concertazione e delle normative e dei metodi di valutazione dei progetti infrastrutturali*, PIM, Milano, pp. 20-38.
- Cederna A., (1956), *I vandali in casa*, Laterza, Bari.
- C.E.S.E., (2000), *Parere del C.E.S.E. sul documento di lavoro "La Commissione e le organizzazioni non governative: rafforzare il partenariato"*, COM(2000)11 definitivo, Bruxelles, 13 luglio 2000.
- Commissione Europea, (2000), *Documento di lavoro della Commissione. La Commissione e le organizzazioni governative: rafforzare il partenariato*, COM(2000)11 definitivo, Bruxelles.
- Commissione delle Comunità Europee (2004), *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni: Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano*, COM(2004)60 definitivo, Bruxelles.
- Commissione delle Comunità Europee, (2007), *Verso una gestione sostenibile delle acque nell'Unione europea*, COM(2007)128 definitivo, Bruxelles.
- Della Porta D., Piazza G. (2008), *Le ragioni del no. Le campagne contro la TAV in Val di Susa e il Ponte sullo Stretto*, Feltrinelli, Milano.

Dente B., Lewanski R., (2002), "Italy", in Weidner H., Janicke M. (a cura di), *Capacity building in National Environmental Policy*, Springer, Berlin, pp. 261-286.

IUCN/UNEP/WWF, (1980), *World Conservation Strategy: a strategy for sustainable living*, IUCN, Gland, Switzerland.

Massarutto A. (a cura di)(2005), *Partecipazione del pubblico e pianificazione nel settore Idrico*, Documento presentato nell'ambito del convegno: "La partecipazione pubblica nell'attuazione della Direttiva Quadro europea sulle acque", IEFE – Istituto di economia e politica dell'energia e dell'ambiente, Università Bocconi, Milano.

O.C.S.E., (2001), *Citizens as Partners, Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD Publishing, Paris.

Parlamento e Consiglio Europeo (1997), *Decisione del Consiglio del 16 dicembre 1997, concernente un programma di azione comunitario per la promozione delle Organizzazioni non governative attive principalmente nel*

*campo della protezione ambientale*, Dec. 97/872/CE, Bruxelles.

Parlamento e Consiglio Europeo, (2002), *Decisione che stabilisce un programma di azione comunitario per la promozione delle organizzazioni non governative attive principalmente nel campo della protezione ambientale*, Decisione n. 2002/466/CE, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, n. L 75 del 16.03.2002, Bruxelles.

Salzano E., (2004), *Intervento conclusivo al convegno Democrazia, Partecipazione, Urbanistica*, Bologna.

Tamburrano A., Olearo L., (2002), "La legittimazione ad agire in materia urbanistica delle associazioni ambientaliste riconosciute ai sensi dell'art. 18 della legge 8 luglio 1986 n. 349", in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 2002, Istituto Editoriale Regioni Italiane, Roma.

World Commission on Environment and Development -WCED-Brundtland Commission- (a cura di)(1987), *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford, New York Chapter 2-Towards Sustainable Development, par. 1.

1	INQUADRAMENTO DELLA RICERCA
1.1	<b>Identificazione delle problematiche</b>
1.2	<b>Obiettivi e metodo della ricerca</b>
2	IL CONTESTO, LO STRUMENTO E GLI ATTORI
2.1	<b>La sostenibilità ambientale e le principali tappe della costruzione del concetto di sostenibilità: un cammino lungo 35 anni</b>
2.1.1	Sviluppo sostenibile: alcune definizioni.
2.2	<b>La partecipazione</b>
2.2.1	Il quadro politico: crisi dei partiti, crescita del ruolo delle politiche ambientali e maggiore richiesta di partecipazione alle decisioni da parte di cittadini
2.2.2	Democrazia partecipativa e partecipazione come dialogo
2.2.3	Potenzialità e vincoli della partecipazione
2.2.4	Le pratiche di partecipazione: caratteristiche generali ed alcune possibili invariati
2.2.5	La pianificazione in Italia, fra istanze di sostenibilità, crisi della politica e richieste di partecipazione
2.2.6	La partecipazione in Italia: un breve accenno
2.3	<b>Le Organizzazioni di cittadini impegnate nella difesa dell'ambiente</b>
2.3.1	Caratteri e possibili ruoli all'interno della prospettiva di democrazia partecipata
3	ALLA RICERCA DELLA LEGITTIMAZIONE DELLE ENGO'S A PARTECIPARE ALLE FASI DI PIANIFICAZIONE: BREVE RASSEGNA NORMATIVA
3.1	<b>Analisi del quadro normativo</b>
3.1.1	Modalità di ricerca sulla documentazione normativa
3.2	<b>Uno sguardo oltre confine</b>
	Dichiarazione di Rio de Janeiro
	Carta di Aalborg
3.2.1	Unione Europea
	Le possibilità di partecipazione del pubblico alle procedure di Valutazione di Impatto Ambientale (Dir. 1985/337/CE)
	Convenzione di Aarhus
	Lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (S.S.S.E.).
	La Convenzione Europea del Paesaggio (C.E.P.)
	Direttiva Quadro 2000/60/CE per l'azione comunitaria in materia di acque e Linee guida in tema di partecipazione pubblica (Common Implementation Strategy).
	Il confronto col pubblico nella Dir. 2001/42/CE in materia di Valutazione Ambientale di piani e programmi
	Ampliamento delle facoltà di partecipazione e diritto all'accesso alla giustizia: la Dir. 2003/35/CE
3.2.2	Breve analisi delle normative nazionali di alcuni Stati comunitari
	Francia, Germania, Scandinavia e Paesi baltici: la partecipazione in Finlandia
3.3	<b>La situazione italiana: politica ambientale e normativa</b>
3.3.1	La partecipazione del pubblico nella Legge 1150/1942
3.3.2	Le prospettive di partecipazione contenute nel Codice dei Beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. 42/2004)
3.3.3	Il D.lgs. 152/2006: dal rischio di un'occasione totalmente perduta ad una parziale possibilità di accrescere la qualità della partecipazione.
3.3.4	Il tema della partecipazione delle organizzazioni ambientaliste nell'ambito dei processi di pianificazione previsti dalla normativa delle regioni italiane
4	L'INDAGINE DIRETTA ATTRAVERSO LO STRUMENTO DEL QUESTIONARIO
3.4	<b>Modalità di indagine</b>
3.5	<b>Risultati</b>
A)	Le iniziative di associazioni e fondazioni: volume e tipologia
B)	Attività finalizzate alla tutela degli spazi non edificati e/o di beni storico-culturali ed ambientali;
C)	I rapporti con la pubblica amministrazione: l'atteggiamento nei confronti delle iniziative delle associazioni
D)	Processi di pianificazione partecipata o negoziata.
4.3	<b>Alcune valutazioni sulla situazione regionale italiana alla luce delle risposte al questionario</b>
5	CONCLUSIONI

## Il Piano Casa

*Domenico Fontana*

Negli ultimi anni il dibattito disciplinare e, in minor misura, quello politico hanno preso atto dell'esistenza di un serio problema sociale originato dalla difficoltà di accesso alla casa di pezzi crescenti della popolazione italiana. Non è un problema soltanto nazionale ma, soprattutto nelle grandi aree urbane, la questione ha assunto un rilievo sempre maggiore. Lo strumento sul quale il governo ha puntato con più convinzione è il cosiddetto Piano Casa, frutto di una intesa Stato-Regioni conclusa nel marzo del 2009. Da allora tutte le regioni hanno approvato apposite leggi e alcune di queste stanno arrivando alla naturale scadenza alla fine del 2010. Il tempo trascorso è sufficiente per avviare una, seppur parziale, verifica dei risultati ottenuti, ma preliminarmente vale la pena fare un passo indietro per approfondire le ragioni che hanno portato alla scelta di questo strumento e ai contenuti delle norme regionali.

Il Piano Casa è stato voluto soprattutto dalle associazioni dei costruttori come piano di rilancio del settore edilizio, in grande difficoltà dall'esplosione della crisi economica mondiale. Le politiche di contenimento della spesa decise dal governo, infatti, non consentivano investimenti significativi nel settore dell'edilizia pubblica e allora si è cercata un'alternativa provando a immettere sul mercato risorse private, incentivandole con premi di cubatura e sconti fino al 50% dei costi di costruzioni.

L'accordo Stato-Regioni su cui si fonda il piano non è altro che un tentativo di ricomposizione di uno scontro istituzionale che, mentre in un primo momento sembrava avere ragioni di contenuto, in particolare modo riferite alla deroga agli strumenti urbanistici prevista dalla proposta del governo nazionale, si è infine rivelato come uno scontro su competenze e attribuzioni.

Le Regioni hanno ottenuto la titolarità normativa ma hanno scarsamente migliorato il provvedimento proposto dal governo. Anzi, molte delle norme regionali hanno allargato ulteriormente gli incentivi all'ampliamento volumetrico senza al contempo riuscire a rendere lo strumento più efficace nell'avviare un reale processo di riqualificazione e sostituzione del patrimonio edilizio esistente degradato.

È ovvio che un approccio di questo tipo potesse diffi-



Dibattito

cilmente coniugare il rilancio del settore edilizio con i reali fabbisogni di abitazioni delle famiglie in difficoltà, in quanto il Piano risulta prevalentemente rivolto a chi è già proprietario di una casa e possiede la disponibilità economica per investire in opere di ristrutturazione edilizia.

L'unico contenuto dell'accordo esplicitamente finalizzato a rispondere a quei fabbisogni era l'aumento del contributo pubblico per incentivare i canoni agevolati che, assieme alla semplificazione amministrativa, doveva essere inserito in un decreto che il governo nazionale non ha mai approvato.

Di grande interesse è il tentativo di alcune Regioni (Campania e Marche) d'inserire obiettivi come il recupero dell'edilizia residenziale pubblica o la riqualificazione di aree industriali dismesse in questo provvedimento. Ma è evidente che, in una logica esclusiva di premi in cubatura e in assenza di una politica nazionale fatta di indirizzi e risorse, questi obiettivi difficilmente potranno essere colti.

La comparazione tra tutte le normative regionali evidenzia differenze sostanziali che rischiano di incidere pesantemente sul già grave disordine pianificatorio che caratterizza il nostro Paese. È venuto fuori un puzzle in cui spicca il contrasto tra la Toscana, la provincia autonoma di Bolzano, la Puglia e l'Umbria, che hanno ridotto significativamente i potenziali impatti negativi del Piano Casa ponendo limiti consistenti, e una schiera di regioni, capitanate dal Veneto e dalla Sicilia, che prevedono una applicazione molto più "generosa" con premi in cubatura dispensabili praticamente a qualsiasi tipo di edificio dovunque e comunque collocato.

Ma ancora meno omogeneo è l'obiettivo della riqualificazione energetica del patrimonio edilizio: mentre in metà delle Regioni italiane vengono imposti standard energetici obbligatori per migliorare la prestazione degli edifici, nell'altra metà si potrà continuare a costruire case del tutto inefficienti.

Il Piano Casa avrebbe dovuto consentire l'apertura di una miriade di piccoli cantieri in tutto il Paese, incentivare interventi di ristrutturazione per trasformare le case secondo i moderni criteri dell'efficienza energetica, riportare al lavoro migliaia di imprese, ammodernare il patrimonio edilizio delle città. I numeri ci

restituiscono una realtà diversa.

Non esiste un monitoraggio unico e vi sono alcune differenze tra i dati forniti dagli istituti di ricerca che stanno osservando il Piano Casa, ma è fino ad oggi indiscutibile il fallimento anche degli obiettivi minimi.

Il CRESME aveva stimato lavori per 62,6 miliardi di euro nella migliore delle ipotesi, oggi rifà i conti sull'impatto economico del Piano Casa e perfeziona le prime stime passando a 31,3 miliardi. Ma la vera novità del 17° rapporto congiunturale dell'istituto è il conteggio sulla ripartizione temporale degli investimenti effettuati dalle famiglie per ingrandire le proprie abitazioni: solo il 10% delle risorse sarà impiegata nel 2010 e il resto negli anni a seguire. Nell'anno in corso, quindi, ci si dovrebbe fermare a circa 3 miliardi. Insomma, quello che doveva essere un provvedimento per il rilancio immediato dell'edilizia forse produrrà effetti nel medio-lungo periodo. Se il direttore del CRESME Lorenzo Bellicini prova a spiegare questi dati ipotizzando che la gran parte delle domande possa arrivare in prossimità della scadenza - visto che, in un momento di incertezza economica, le famiglie non avrebbero alcuna fretta di investire - dalle parole del direttore di FINCO (Imprese della filiera edilizia) si deduce invece come si possa esser partiti da una premessa sbagliata. Secondo Angelo Attale, infatti, nel nostro Paese non mancano le case quanto piuttosto le abitazioni moderne ma, se da un lato gli incentivi del Piano Casa non sembrano favorire la realizzazione di edifici più efficienti, dall'altro il bonus volumetrico del 35% per la sostituzione edilizia non è sufficiente a compensare i costi di abbattimento e ricostruzione. E i numeri sembrano confermare questa seconda lettura: in 63 (su 103) capoluoghi di provincia sono state presentate in tutto 2.258 domande d'ampliamento, e cioè una media di 36 per città comprensive di interventi minori (verande, sottotetti, ecc.). Roma è ferma a 116 richieste, Bologna a 15 e Milano a 40. Per capire il valore di questi numeri, basti pensare che le pratiche edilizie ordinarie protocollate nello stesso periodo presso l'ufficio tecnico del comune di Milano sono oltre 12.000. Se si analizzano gli interventi di sostituzione edilizia la situazione è decisamente peggiore. Nemmeno i premi di cubatura altissimi che alcune regioni hanno previsto per favorire la

delocalizzazione hanno avuto alcun effetto e probabilmente ha ragione il vice-presidente dell'ANCE (Associazione nazionale dei costruttori edili) quando spiega che interventi tanto complessi non possono essere affidati alla singola iniziativa, quanto piuttosto inseriti in appositi strumenti urbanistici.

L'errore di fondo del Piano Casa è probabilmente da individuarsi nel tentativo di cercare una scorciatoia per risollevare le sorti del mercato edilizio senza un'idea capace di portare il settore fuori da una crisi che non è congiunturale. Negli ultimi dieci anni sono stati costruiti oltre 3 milioni di nuovi alloggi, eppure era dagli anni settanta che non si conosceva un così grave problema abitativo, con un aumento degli sfratti, in particolare di quelli per morosità, proprio delle famiglie che più soffrono la crisi economica. La ragione sta nei numeri della produzione edilizia di questi anni, fatta soprattutto di seconde case e di investimenti di privati e fondi immobiliari nel "mattone" che hanno prodotto case inaccessibili proprio a chi ne avrebbe bisogno: nuove famiglie, immigrati, giovani.

Il Governo attraverso il nuovo programma di edilizia residenziale pubblica, sostanzialmente coevo con il Piano Casa, ha messo in moto risorse che permetterebbero di realizzare 5mila abitazioni il prossimo anno. Basti ricordare che nel 1984 il settore pubblico realizzava direttamente attraverso l'edilizia sovvenzionata 34mila abitazioni e ne promuoveva attraverso l'edilizia agevolata o convenzionata 56mila, per comprendere dove sta la differenza.

Se si vuole assicurare un futuro al settore edilizio bisogna dare risposte all'emergenza abitativa e legarla a un vasto programma di riqualificazione energetica. Se si guarda agli oltre 28 milioni di alloggi esistenti nel nostro Paese, non è più eludibile l'avvio di interventi che puntino a coniugare sicurezza statica e efficienza energetica, allargando l'opportunità della sostituzione anche agli edifici turistici e commerciali, artigianali e per servizi, rinnovando il patrimonio edilizio esistente piuttosto che consumando nuovi suoli agricoli.

L'edilizia può diventare uno dei più interessanti ambiti della *Green economy* ma, occorre guardare al futuro adeguando alle nuove esigenze i piani e i regolamenti edilizi piuttosto che imponendo deroghe alle loro previsioni.





## Palermo, Metropolitan Mainstreams with a twist. Il caso palermitano presentato alla XX Conferenza INURA, Zurigo 27-30 giugno 2010.

*Simona Rubino*



Reti

L'appuntamento annuale di INURA (*International Network for Urban Research and Action*) è ritornato anche quest'anno, questa volta a Zurigo, sulle rive dell'omonimo lago, ospitato nei locali della *Rote Fabrik*. Quattro giorni di conferenze, workshop, dibattiti pubblici e tour cittadini a tema. Oggetto dell'evento è stato il nuovo paradigma che, già da un paio di decenni, caratterizza lo sviluppo urbano, evoluto sotto l'influenza di fenomeni di globalizzazione e neoliberismo e chiamato dagli «inuriani» *New Metropolitan Mainstreams*. Questo neologismo comprende al suo interno i differenti processi che caratterizzano la maggior parte degli interventi urbani attuali, in cui è preponderante la logica economica. Tra questi vanno sicuramente ricordati i processi di *gentrification*, di rigenerazione urbana, di privatizzazione di spazi pubblici; la strumentalizzazione dei cosiddetti progetti bandiera e di grandi eventi con il fine di attirare investimenti pubblici e ricchi investitori privati; la trasformazione in zone di lusso di intere aree interne alle città; etc. Tale nuova tendenza, inizialmente propria delle grandi metropoli, è oggi rintracciabile anche in città medio-piccole ed in località periferiche.

*New Metropolitan Mainstreams* è, quindi, un progetto INURA, iniziato alla fine del 2008, che ha lo scopo di esplorare similitudini e differenze nello sviluppo delle città contemporanee. I primi risultati di questo progetto sono stati presentati, in occasione della XX conferenza INURA, il 28 giugno, attraverso una mostra nella quale ogni gruppo ha esposto due poster inerenti il *mainstream* della propria città. Hanno contribuito a questo progetto 36 gruppi<sup>1</sup>, tra cui quello formato da chi scrive, Francesca Lotta, Maria Laura Scaduto e Simone Tulumello<sup>2</sup> con la presentazione di due pannelli in cui si è provato a raccontare le vicende che hanno caratterizzato, e che caratterizzano, la città di Palermo.

I poster, compresi quelli riferiti alla città di Palermo, hanno seguito una medesima struttura: un primo poster in cui hanno trovato posto due mappe, una rappresentante la regione metropolitana e l'altra, riferita alla città vera e propria, in cui si sono individuati i diversi processi e interventi urbani che meglio potevano descrivere le tendenze di sviluppo, tutto accompagnato da una piccola descrizione generale della città; un secondo poster in cui si sono focalizzati quattro interventi e/o processi tra quelli segnati sulla mappa della città. Ognuno dei quattro "progetti focus" comprendeva una descrizione del progetto, il contesto in cui andava ad inserirsi e le ragioni della sua scelta; il perché tale progetto fosse importante alla luce dei *New Metropolitan Mainstreams*; quali fossero gli attori coinvolti e i loro interessi; gli obiettivi prefissati e gli impatti sulla città<sup>3</sup>.

Il caso di Palermo è stato considerato singolare rispetto al racconto di altre città, in particolare per il ruolo che ha giocato la mafia, a partire dal secondo dopoguerra, nello sviluppo urbano della città. Forse unica, infatti, è la vicenda che riguarda la costruzione dell'aeroporto negli anni '50: progettisti e studiosi avevano proposto la costruzione dell'aeroporto nella parte est dell'area metropolitana, indirizzando quindi lo sviluppo urbano in quella direzione ma, per motivi indefiniti, esso è stato costruito nella parte ovest, spostando quindi lo sviluppo urbano nella direzione opposta, sugli stessi terreni acquistati a basso costo dalla mafia. A questo vanno aggiunti altri mostruosi interventi quali, ad esempio, l'autorizzazione di demolire, negli anni '70, numerose ville in stile liberty col fine di liberare aree da destinare alla costruzione di grandi blocchi di edifici. Contemporaneamente il centro storico restava completamente abbandonato in quanto la sua ristrutturazione era meno fruttuosa della realizzazione di nuovi quartieri dormitorio.

Gli anni '90 sono caratterizzati da un'inversione di tendenza: come reazione ai massacri mafiosi del 1992, la città reagisce ed inizia una nuova stagione in cui si fa avanti una crescente voglia di riscatto. L'interesse principale si sposta sul centro storico, e gli edifici distrutti durante e dopo la seconda guerra mondiale iniziano ad essere ristrutturati: viene disegnato ed approvato un nuovo piano dettagliato per il centro storico, la cui applicazione dà risultati solo parzialmente positivi e spesso contraddittori. I programmi applicati, infatti, sono caratterizzati da processi molto lenti e altalenanti. Gli investimenti privati procedono in maniera più veloce in certe aree rispetto ad altre e anche gli investimenti pubblici sono influenzati dalle richieste degli investitori privati. Come risultato quindi le case e i servizi pubblici realizzati risultano essere insufficienti. Un esempio di questa situazione è rappresentato dal Programma Urban I per Palermo, considerato una tipica politica *mainstream*. L'area interessata – che com-



prende due dei quattro mandamenti del centro storico, Tribunale e Castellamare – è caratterizzata da un esteso tessuto palaziale di elevato valore storico, da numerose centralità (le facoltà di Architettura, Giurisprudenza, Scienze Politiche; il Conservatorio; i teatri Massimo, Biondo, Garibaldi; il porto per la nautica da diporto della Cala; il mercato ittico; etc.) e da attività artigianali. Nonostante queste qualità, si rilevano situazioni di forte degrado fisico e sociale, con alti tassi di disoccupazione, una diminuzione della popolazione residente e una crescente presenza della popolazione extracomunitaria con abbassamento delle condizioni abitative, la crescita di fenomeni di marginalità sociale, nonché una molto scarsa dotazione di attrezzature e servizi di quartiere. All'interno di tale contesto fisico e sociale, il Programma Urban I si è posto come obiettivi la ristrutturazione del sistema urbano storico, l'integrazione tra il centro storico e le altre centralità urbane, il collegamento delle politiche e azioni locali alle più generali direttive ed esperienze urbane di livello comunitario. Come in molte politiche comunitarie, però, i risultati sono stati contrastanti. I fondi del Programma Urban I sono stati efficienti per rigenerare alcune parti del centro storico, ma la loro applicazione è stata tale da mettere in moto dei processi di *gentrification*. È possibile notare inoltre che, sebbene tale programma venga considerato una buona esperienza dal punto di vista dello sviluppo economico, esso manca di vere e proprie politiche sociali. Uno degli effetti maggiormente riscontrabile è la forte contrapposizione che si crea, all'interno dello stesso tessuto, tra aree fortemente "gentrificate" ed altre caratterizzate da un totale stato di abbandono. Dal punto di vista sociale, emerge lo stesso tipo di contraddizione: la maggior parte degli immigrati continuano a vivere in questa parte di città, resistendo a violenti processi di *gentrification*. È a partire da queste considerazioni che emerge il *mainstream* palermitano, appunto "Palermo, *Metropolitan Mainstream with a twist*".

Volendo evidenziare altri elementi che caratterizzano lo sviluppo della Palermo contemporanea, possiamo affermare che la città è interessata da un veloce e tardivo sviluppo metropolitano – caratteristica questa della maggior parte delle città italiane meridionali. In pochi mesi, infatti, Palermo ha visto un'evoluzione che in altre città europee ed in altre aree metropolitane del

mondo sono il risultato di decenni di urbanizzazione. Un esempio del suo ritardo è rappresentato dall'apertura del primo centro commerciale, il Forum Palermo, avvenuto alla fine del 2009, quando nel resto del mondo si registra la loro presenza da almeno un ventennio. Ovviamente un intervento simile, alle porte del nuovo millennio, si porta dietro tutti gli impatti negativi che hanno caratterizzato i centri commerciali di tutto il mondo: traffico, inquinamento, competizione sleale con i piccoli negozi del centro città, assenza di qualsiasi tipo di relazione con il tessuto urbano circostante.

È difficile prevedere invece quali tendenze prenderanno il sopravvento in futuro. Attualmente la città è bloccata, con una pianificazione generale pressoché assente. Diverse aree sono interessate da interventi puntuali basati il più delle volte su varianti specifiche di piani esistenti e caratterizzate da un ambiguo mix di interessi pubblici e privati.

Il "Palermo *Metropolitan Mainstream*" va avanti, ma con le sue contraddizioni e con i suoi luoghi "di resistenza".

#### Note

<sup>1</sup> Addis Ababa, Amsterdam, Atene, Barcellona, Basilea, Beirut, Belgrado, Berlino, Berna, Bruxelles, Cairo, Firenze, Genova, Glasgow, Granada, Green Bay, Amburgo, Havana, Hong Kong, Istanbul, Kolkata, Londra, Medellin, Melbourne, Mexico City, Palermo, Parigi, Salvador de Bahia, Rhine/Ruhr, Rome, St. Pietroburgo, Tallinn, Toronto, Vienna, Winnipeg, Zurigo.

<sup>2</sup> I quattro partecipanti al progetto sono dottorandi del XXIII ciclo del Dottorato in Pianificazione Urbana e Territoriale presso il Dipartimento Città e Territorio dell'Università di Palermo.

<sup>3</sup> Per la città di Palermo, si sono scelti come progetti focus: il Forum Palermo, nuovo centro commerciale realizzato nella periferia est e rientrante nella categoria dei nuovi distretti economici; il nuovo complesso del Palazzo di Giustizia e gli spazi antistanti Piazza Vittorio Emanuele Orlando, con un parcheggio sotterraneo di circa 800 posti auto a servizio della mobilità privata: interventi rientranti nella categoria delle aree soggette a rigenerazione con carattere pubblico; il Programma comunitario Urban I, destinato al recupero di due dei quattro mandamenti del centro storico – mandamenti Tribunale e Castellamare – e rientrante nella categoria delle aree interessate da nuova riqualificazione e rigenerazione; lo Zeta Lab, nato come centro sociale e diventato luogo di accoglienza per i rifugiati politici della comunità sudanese, appartenente alla categoria degli spazi alternativi e di resistenza.

## Los Angeles: tre immagini per la città del futuro

a cura di *Simone Tulumello*



«A Los Angeles avevo sentito la canzone di un gruppo locale. La canzone si intitolava *Los Angeles* e le parole e le immagini erano così dure e amare che non riuscii a togliermele dalla testa per giorni e giorni. Le immagini, scoprii in seguito, erano personali, nessuno che conoscevo le condivideva. Le immagini che mi passavano per la testa erano di gente impazzita perché viveva a L.A. Immagini di genitori così insoddisfatti e affamati che si mangiavano i figli. Immagini di ragazzi della mia età che alzavano gli occhi dall'asfalto e restavano accecati dal sole. Queste immagini non mi abbandonarono nemmeno quando lasciai la città. Immagini così violente e malvagie che divennero il mio unico punto di riferimento per molto, molto tempo. Dopo la partenza» (Ellis, 1985, 185, corsivo nella traduzione consultata).

### Palinsesto

12,8 milioni di abitanti distribuiti nella 12° area metropolitana maggiore al mondo (The Economist, 2010, 22). Un territorio urbanizzato fatto di case unifamiliari ed insediamenti industriali e commerciali, esteso senza soluzione di continuità per 120 km in direzione nord-ovest/sud-est tra San Fernando e San Clemente<sup>1</sup>. Gli uni accanto agli altri, i quartieri più esclusivi ed alcuni dei più derelitti.

Il cuore di tutto questo è una delle città più discusse, descritte, raccontate, esaltate e criticate del mondo. Los Angeles, la città degli angeli. E dell'inferno, insieme.

Nel 1971 il giornalista inglese Reyner Banham aveva capito che quella che si era evoluta dal *pueblo de Nuestra Señora la Reina de los Angeles del Río de Porciúncula* era lungi dal costituire una città come tutte le altre. Banham racconta una L.A. costituita da quattro "ecologie": "Surfurbia" – il sistema delle spiagge e degli insediamenti costieri –, le colline pedemontane, le pianure ed "Autopia" – il sistema delle *freeways* che struttura e connette l'intero territorio urbano.

Che il sistema delle strade a rapido scorrimento, e quindi l'inevitabilità di una mobilità esclusivamente privata, fosse insieme struttura e cultura urbana, era evidente già allora. «Così, come antiche generazioni di intellettuali inglesi impararono l'italiano per poter leggere Dante in originale, io ho imparato a guidare l'automobile per leggere Los Angeles» (Banham, 1971, 5).

L.A. è città degli estremi; «il Middle West portato alle estreme conseguenze: all'ombra delle palme, gli autoritari dogmi religiosi della *Bible Belt*, e la permanente rivolta contro di essi, giungono al punto di esplosione. Tutto ciò determina una situazione culturale in cui l'estremo costituisce la norma e la via di mezzo (*Middle Way*) è solamente la corsia riservata e non utilizzata al centro delle superstrade» (*ibidem*, 7, corsivo nella traduzione consultata).

Questa antologia, pescando nell'oceano di letteratura che ha descritto la città degli angeli, proverà a scattare tre fotografie, senza la pretesa di raccontare compiutamente la città, ma per figurarla come un avamposto del mondo occidentale, punto di arrivo – in tutti i sensi – di una cultura che ha dominato il mondo per due secoli e che, oggi, sembra arrivata all'ora del declino.



### Prima immagine: *the Happiest Place on Earth*

Il primo ritratto riguarda Orange County, una contea nella parte meridionale dell'area metropolitana di Los Angeles, considerata una delle aree più ricche e conservatrici degli interi Stati Uniti<sup>2</sup>: la terra di Disneyland, l'unico parco costruito sotto la diretta supervisione di Walt Disney. Orange County racconta se stessa come il luogo più felice del mondo.

«To its avid promoters, Orange County is a park-themed paradise, the American Dream repetitively renewed and infinitely available, as much like the movies as real life can get. It is a resplendent bazaar of repackaged times and spaces that allows all that is contemporary (including histories and geographies) to be encountered and consumed with an almost edenic simultaneity.

Orange County represents itself as a foretaste of the future, a genuine re-creation of everyday life in a brilliantly recombinant postmodern world, beyond Oz, beyond even the utopic late-Modernism of Disney. It claims to have taken the lead in the new competition for the Happiest Place on Earth, and if anyplace else is still in the running, it is purely through faithful simulation of the original» (Soja, 1992, 94).

«Orange County epitomizes the industrial and urban geography of the Sunbelt<sup>3</sup> with its transaction-intensive economy, deeply segmented labor markets, regressive labor relations, and high-tech defense-related industries. Growth has been exponential» (*ibidem*, 97).

### Seconda immagine: *rinascita e repressione*

Una caratteristica decisiva di L.A. «è la sua particolare natura di metropoli "poliziesca", di unica città al mondo a essere guidata da due autorità assolutamente indipendenti ed equivalenti: il sindaco e il capo della polizia» (Codeluppi, 2000, 19). Pensare Los Angeles è tutt'uno con visualizzare la sigla "LAPD", del suo dipartimento di polizia. Pensare Los Angeles è visualizzare tensioni razziali, crimine violento<sup>4</sup>.

Mike Davis ha raccontato un'altra storia, quella di Los Angeles come una terra di repressione, di violenza sul povero e sul diverso. La seconda inquadratura è ben più cruda, contrappone la rinascita urbana di Los Angeles negli anni '90 alle politiche rivolte a senza tetto e derelitti.

«The celebratory language used to describe contem-

porary Los Angeles – "urban renaissance", "city of the future" and so on – is only a triumphal gloss laid over the brutalization of its inner-city neighborhoods and the stark divisions of class and race represented in its built environment. Urban form obediently follows repressive function» (Davis, 1992, 156).

«The "Second Civil War" that began during the long hot summers of the late 1960s has been institutionalized in the very structure of urban space. The old liberal attempts at social control, which at last tried to balance repression with reform, have been superseded by open social warfare that pits the interests of the middle class against the welfare of the urban poor. In cities like Los Angeles, on the hard edge of post-modernity, architecture and the police apparatus are being merged to an unprecedented degree» (*ibidem*, 155).

Skid Row, un'area appena a sud-est di Bunker Hill – il cuore dell'economia losangelena –, in pieno *downtown*, è abitata da una delle più grandi concentrazioni di senza tetto di tutti gli USA. «The Downtown badlands east of Hill Street also lack outside water sources for drinking or washing. A common and troubling sight is the homeless men – many of them young refugees from El Salvador – washing, swimming, even drinking from the sewer effluent that flows down the concrete channel of the Los Angeles River on the eastern edge of Downtown» (*ibidem*, 163).

Problema affrontato come meramente afferente all'ordine pubblico: «although city leaders periodically propose schemes for removing indigents *en masse* – deporting them to a poor farm on the edge of the desert, confining them in camps in the mountains, or interning them on derelict ferries in the harbor – [...], the city, self consciously adopting the idiom of cold war, has promoted the "containment" (the official term) of the homeless in Skid Row, along Fifth Street.

[...] official policy has transformed Skid Row into probably the most dangerous ten square blocks in the world» (*ibidem*, 161, corsivo nel testo originale).

«Such cynical repression has turned the majority of the homeless into urban bedouins. They are visible all over Downtown, pushing their few pathetic possessions in stolen shopping carts, always fugitive, always in motion, pressed between the official policy



of containment and the inhumanity of Downtown streets» (*ibidem*, 164).

### **Intermezzo hollywoodiano: L.A. racconta se stessa**

Los Angeles è anche la città di Hollywood, non la più grande, ma certamente la più amata fabbrica di sogni. Ma quando Los Angeles ha raccontato se stessa i sogni non hanno certo prevalso. Quattro film sono particolarmente significativi, che raccontano quattro gradi della stessa caduta.

Primo: le tensioni razziali che innervano la società losangelena raccontate da Paul Haggis in *Crash*. Secondo, la caduta di un uomo nel vortice della violenza, che è il racconto della violenza di una intera società (*Falling down*, regia di Joel Schumacher).

Terzo: un futuro non così remoto nel quale l'intera città di L.A., in conseguenza ad una profezia che ne annunciava la separazione dal resto degli Stati Uniti per punirne i peccati, è diventata un'isola scelta dalla teocrazia al governo come prigione definitiva (*Escape from L.A.*, regia di John Carpenter). Quarto, il racconto di Ridley Scott in *Blade Runner*, dove la città degli angeli è un inferno post-umano nel quale si aggirano solamente replicanti ed uomini giudicati inadatti a trasferirsi nelle colonie costruite in altri pianeti.

### **Terza immagine: catastrofe!**

La terza immagine racconta delle catastrofi reali, tanto simili a quelle profetizzate da Davis e raccontate dal cinema. Los Angeles tra 1992 e 1994 è stata teatro della sua stessa narrazione.

«To those who live elsewhere, the events in Los Angeles since April 1992 are but an eerie fulfillment of biblical prophecies about the wages of decadence and self-indulgence. Each successive convulsion – from urban uprising to fire, to earthquake, to mud flows – was magnified by the marvels of media technology, as continuous feed satiated sensibilities and airwaves around the globe.

[...] it gives one pause to reflect on the fact that during the past two decades far more devastating disasters have occurred in Iran, Armenia, India, Croatia and Bosnia-Herzegovina, but none of these received a comparable avalanche of attention. Why this is so has much to do with the massive media presence in

Los Angeles, but even more with the image of southern California as a place of decadence, mystery, luxury, and danger» (Ghirardo, 1995, 97).

Ma la narrazione mediatica non è stata certo uguale per tutti: «the grinding fate of millions of exploited poor who eke out a daily living in often inhumane conditions in the Los Angeles basin barely merits a comment in the local newspapers, but the danger to the homes of the rich and powerful summon international media orgies of truly mammoth proportions» (*ibidem*).

Ancora una volta la risposta della politica è asimmetrica, aiuti finanziari per le case dei ricchi, bruciate o franate perché costruite dove non si doveva, repressione per i moti dei disperati.

«The uprising of April 1992, which cast a pall of smoke and fear over the entire basin far beyond the responses to the other disasters. Many fled the city, others planned to follow, and most stayed locked in their homes, often guarding their property with guns. People immediately began to horde, working their way through menacing police lines or following the heavily armed National Guard patrolling corner mini malls. Stores closed early, if they opened at all; shopping malls were deserted; and even movie theaters closed down. The racial, ethnic, and economic divisions suddenly could not be avoided. Elevated freeways no longer separated them from us, and there was a little shield from the violence, or the potential for violence» (Ghirardo, 1995, 99).

Los Angeles dopo i *riot* del 1992 si scopre ancor più spaventata, frammentata, spaccata dalle differenze economiche e sociali.

### **Epilogo: occidente estremo**

Si può pensare che Los Angeles sia un luogo a parte, fuori dal resto del mondo e governato da leggi tutte sue. «E' invece Los Angeles la realtà urbana che più è in grado di dare l'idea di quella che probabilmente sarà la struttura reticolare ed interetnica della metropoli di domani, grazie alla sua sterminata successione di *bungalows* in decadimento e di bassi villini in stile *ranch*, dove non c'è più nessuna soluzione di continuità tra il centro e la periferia, tra la città legale e la metropoli abusiva, tra i quartieri residenziali ed i luoghi di lavoro» (Codeluppi, 2000, 20).

Los Angeles è il luogo più occidentale del mondo,



dove la cultura che ha dominato il mondo negli ultimi due secoli sembra avere toccato i punti più alti e più bassi, punto di condensazione della tensione verso ponente.

«Los Angeles è naturalmente rivolta verso tramonto, e il tramonto, che a volte è straordinariamente bello, dà il nome proprio a uno dei suoi grandi *boulevards*, quello che al crepuscolo offre il panorama migliore. Ma se l'occhio riesce a seguire il tragitto del sole, così non è per il viaggio dell'uomo verso occidente. Il viaggio dei giovani verso ovest oggi si interrompe su quelle spiagge del Pacifico in cui si realizzavano o naufragavano le speranze di ondate di emigranti dell'Europa e del Middle West» (Banham, 1971, 6). Se ha senso parlare di "occidente estremo" (Rampini, 2010), quale luogo più della Città degli angeli ne è lo stendardo?

### Note

<sup>1</sup> E' facile verificare attraverso la mappatura satellitare la continuità di tale urbanizzazione e la presenza, in larga prevalenza, di insediamenti residenziali a bassa densità.

<sup>2</sup> Così, ad esempio, viene raccontata dagli anonimi redattori del *wiki* sulla più nota enciclopedia collaborativa *on-line*:

[http://en.wikipedia.org/wiki/Orange\\_County,\\_California](http://en.wikipedia.org/wiki/Orange_County,_California)

<sup>3</sup> Così è chiamata tutta l'area meridionale degli Stati Uniti, dalla Florida alla California, Nda.

<sup>4</sup> Che eppure è diminuito drasticamente negli ultimi venti anni, come evidente dai dati forniti dallo LAPD: ([www.lapdonline.org](http://www.lapdonline.org)).

### Bibliografia

Banham R. (1971), *Los Angeles: The Architecture of Four Ecologies*, Allen Lane, London (trad. it. *Los Angeles. L'architettura di quattro ecologie*, Einaudi, Torino, 2009).

Codeluppi V. (2000), *Lo spettacolo della merce. I luoghi del consumo dai passages a Disney World*, Bompiani, Milano.

Davis M. (1992), "Fortress Los Angeles: The Militarization of Urban Space", in Sorkin M. (a cura di), *Variations on a Theme Park: The New American City and the End of the Public Space*, Hill and Wang, New York, pp. 154-180.

Ellis B. E. (1985), *Less than Zero*, Simon and Schuster, NY (trad. it. *Meno di zero*, Einaudi, Torino, 1996).

Ghirardo D. (1995), "The Case for Letting Malibu Burn and Slide", in Lang, P. (a cura di), *Mortal City*, Princeton Architectural Press, New York, pp. 97-101.

Rampini F. (2010), *Occidente estremo. Il nostro futuro tra l'ascesa dell'impero cinese e il declino della potenza americana*, Mondadori, Milano.

Soja E. W. (1992), "Inside Exopolis: Scenes from Orange County", in Sorkin M. (a cura di), *Variations on a Theme Park: The New American City and the End of the Public Space*, Hill and Wang, New York, pp. 94-122.

The Economist (2010), *Pocket World in Figures. 2011 Edition*, Profile Books Ltd., London (trad. it. *Il mondo in cifre 2011*, Fusi Orari, Roma, 2010).

### Filmografia

*Blade Runner* (1982), regia di Ridley Scott, USA.

*Crash* (*Crash. Contatto fisico*) (2004), regia di Paul Haggis, USA.

*Escape from L.A.* (*Fuga da Los Angeles*) (1996), regia di John Carpenter, USA.

*Falling Down* (*Un giorno di ordinaria follia*) (1993), regia di Joel Schumacher, USA.



## Lettere

**O. Söderström, D. Fimiani, M. Giambalvo, Simone Lucido (2009), *Urban Cosmographies*, Meltemi, Roma**

Il libro, parte della collana diretta da Rosario Pavia e Mosè Ricci, rappresenta il risultato di una ricerca realizzata da NEXT (Nuove Energie per il Territorio). Il testo si inserisce nell'ambito delle ricerche su Palermo e indaga il cambiamento urbano avvenuto dal 1992 al 2008, apportando dei tratti di originalità. Attraverso diversi ambiti disciplinari, si interroga su una Palermo cosmopolita, nonostante la città non faccia parte delle categorie dei luoghi in cui si sono concentrati gli studi sul cosmopolitismo. Al centro dell'indagine: i due momenti politici che la città ha attraversato e per i quali alcuni luoghi sono emersi dall'oblio. L'amministrazione di centrosinistra ha dato l'avvio ad alcune operazioni di innovazione urbana che sono state portate avanti dall'amministrazione di centrodestra ed in altri casi sono state abbandonate. L'interesse per il centro storico, al centro dell'agenda politica "orlandiana", nel periodo dell'amministrazione di centrodestra, si traduce in azioni volte a sviluppare servizi per il turismo, innescando fenomeni di *gentrification*. La seconda parte del testo, con dati statistici, descrive una città con un sistema economico rivolto al mercato interno, denotando un quadro scarsamente dinamico. Ma, come è dimostrato da alcune interviste presenti nel testo, Palermo, pur non essendo interessante dal punto di vista professionale, resta una città attraente per la sua complessità. La terza parte del testo esamina tutti quei luoghi che hanno innescato un principio di cambiamento. Ripercorrendo la biografia di ogni artefatto, si evince che Palermo sia una città in cui la globalizzazione culturale si presenta con eventi singoli, piuttosto che con fenomeni di massa. Si tratta di luoghi simbolo del nuovo paesaggio urbano che indicano come Palermo sia uscita dalla condizione di marginalità e stia cercando di collegarsi ai flussi globali.

*Alessandra Raccuglia*

**Dal Piaz A., Apreda I. (2010), *I tempi della pianificazione urbanistico-territoriale*, Loffredo Editore, Napoli**

Il nuovo "modello" di piano, caratterizzato dall'integrazione di aspetti ecologici, paesaggistici, culturali, simbolici, sociali, economici e politici e da una distinzione delle disposizioni di lungo periodo – dal contenuto strategico-strutturale – da quelle di breve periodo – dal contenuto programmatico-operativo – rappresentano l'oggetto principale del testo firmato dai proff. Dal Piaz e Apreda.

L'introduzione di A. Dal Piaz ripercorre le innovazioni cruciali che hanno caratterizzato la pianificazione urbanistica e territoriale degli ultimi anni, sottolineando l'importanza che hanno assunto i concetti di sostenibilità, governance e paesaggio per la ricerca di una pianificazione maggiormente efficace. Il libro si sviluppa in due parti. La prima parte, di A. Dal Piaz, approfondisce la questione del tempo nella pianificazione urbana e territoriale, valutando in particolare i vantaggi e gli aspetti problematici del piano "riformato". La seconda parte, di I. Apreda, attraverso una rassegna di più studi, sposta lo sguardo sulla pianificazione di area vasta evidenziando l'esigenza di una co-pianificazione tra le istituzioni, col fine di superare la separatezza delle diverse tipologie di piano e quindi di "interpretare e pianificare il territorio in un'ottica integrata". Infine, la prof. Apreda riprende il tema della pianificazione comunale "a due tempi" sviluppando aspetti applicativi e metodologici per la "costruzione tecnica" delle due componenti del piano.

Grazie al suo linguaggio fluido e ad una esposizione molto chiara, nella quale i concetti vengono sviluppati con rigore e metodo, il libro si presta a essere rivolto soprattutto a studenti universitari che intendano approfondire le tematiche del governo del territorio, ma risulta utile anche a tutti quei professionisti del settore che nel loro percorso si trovino a confrontarsi con la formazione di nuovi piani.

*Simona Rubino*

**Magnaghi A., Giacomozzi S. (a cura di) (2009), *Un fiume per il territorio. Indirizzi progettuali per il parco fluviale del Valdarno empoese*, University Press, Firenze.**

Il testo illustra il processo metodologico che ha condotto all'elaborazione di un masterplan per il parco fluviale dell'Arno e dei suoi affluenti, Pesa ed Elsa, nel territorio empoese. Il lavoro di ricerca presentato nel volume è il risultato di una convenzione di ricerca stipulata tra il Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio (UPTA) dell'Università di Firenze e il Circondario Empoese Valdelsa, a cui si sono integrate gli studi condotti nell'ambito dei laboratori didattici dei corsi di Laurea in Urbanistica e Pianificazione Territoriale e Ambientale e in Pianificazione e Progettazione della Città e del Territorio del polo universitario empoese.

Nella prima delle quattro parti di cui il testo si compone, Alberto Magnaghi espone la metodologia, gli obiettivi del progetto, gli scenari evolutivi e gli indirizzi progettuali che hanno condotto alla definizione del masterplan per il parco fluviale. In termini propositivi, viene individuato il contratto di fiume come strumento che, potendo contribuire a sviluppare nuove forme integrate di pianificazione territoriale, potrebbe rappresentare un supporto operativo e gestionale alle azioni multisettoriali.

Nelle restanti parti il testo presenta contributi esterni che propongono riflessioni sulle relazioni del parco fluviale con il territorio regionale, in termini di funzioni, pianificazione e gestione; sugli aspetti storici e del patrimonio territoriale e infine sugli aspetti legati alla percezione dei paesaggi fluviali e alla loro valorizzazione e riqualificazione. A tal proposito estremamente interessante è l'attenzione posta, in ottica multifunzionale, alla riqualificazione dei sistemi agricoli e agro-ambientali in connessione con il fiume tramite la realizzazione di parchi agricoli e orti urbani.

*Maria Laura Scaduto*





## "Resort!"

di *Simone Tulumello*

*Accade, viaggiando, di andare per strade senza uscita....*



*... qua e là, misteriose porte verso possibili futuri...*



*... o, più semplicemente, lussuose prigioni di cemento che si declamano comunità.*



*Fotografie scattate dall'autore nel dicembre 2009.  
Resort e golf club in località Obidos, Portogallo.*





## FONTI DELLE ILLUSTRAZIONI

- Pag. 3 - “*Pianeta Terra*”, immagine tratta dal sito <http://www.memec.net/sfondi/spazio/sfondo-pianeta-terra/>
- Pag. 5 - “*Parco eolico*”, foto del parco eolico nel territorio di Castelvetrano.
- Pag. 7 - “*Tram a Grenoble*”. Tratta dal sito [http://www.railforthevalley.com/wp-content/uploads/2009/03/grenoble\\_tram1\\_1920.jpg](http://www.railforthevalley.com/wp-content/uploads/2009/03/grenoble_tram1_1920.jpg)
- Pag. 9 - “*ExcavatedTree*” di Katie Holten. Immagine tratta dal sito: <http://www.artelabonline.com/>
- Pag. 11 - “*Senza titolo*”, immagine gentilmente concessa dalla Provincia di Mantova.
- Pag. 13 - “*Triscina*”, foto scattata dall’autrice del testo.
- Pag. 15 - “*Comparaison de deux agglomérats*” di Cluade Lothier. Immagine tratta dal sito: <http://leblogdeclaudelothier.blogspot.com/>
- Pag. 17 - “*V Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume*”. Foto pubblicata sul sito <http://www.contrattidifiume.it>
- Pag. 19 - “*Figura 2.19 - Struttura del Piano Secchi (1998)*”, Piano strutturale L.R. 5/95. B. Secchi, 1998. Archivio Comune di Prato. Immagine tratta dal sito <http://www.comune.prato.it/servizicomunali/prg/nuovops/pianificazione/02/htm/img19.htm>
- Pag. 21 - “*Senza titolo*”, foto scattata dall’autrice del testo.
- Pag. 25 - “*Planet Puzzle*”. Immagine tratta dal sito [www.sfondi-desktop.eu](http://www.sfondi-desktop.eu)
- Pag. 29 - “*I corridoi paneuropei multimodali di trasporto*”. Immagine tratta dall’Osservatorio per il Monitoraggio e la Pianificazione delle Attività Economiche e Tecnologiche del Territorio – OSMETE. [www.rdlog.it/doc/I\\_CORRIDOI\\_PANEUROPEI\\_MULTIMODALI.pdf](http://www.rdlog.it/doc/I_CORRIDOI_PANEUROPEI_MULTIMODALI.pdf)
- Pag. 33 - Immagine tratta dal Piano di Roma del 1784 di Giambattista Nolli;  
Fonte: Librería de la universidad de UC Berkeley [http://library.berkeley.edu/EART/maps/nolli\\_06.jpg](http://library.berkeley.edu/EART/maps/nolli_06.jpg)
- Pag. 37 - “*La strada reclusa*”, strada tra due gated communities in costruzione, Obidus, Portogallo, dicembre 2009. Fotografia di Simone Tulumello.
- Pag. 41 - Immagine tratta dalla Biennale di Venezia a Palermo, la sezione espositiva “Città-Porto, Palermo, Mediterraneo” presso il Sant’Erasmo di Palermo, foto di Anna Maria Moscato, luglio, 2006.
- Pag. 47 - Immagine scattata durante la missione Apollo, da W.A. Anders nel 1968. Alla vista della Terra, si narra abbia esclamato: “E’ incredibile, siamo venuti fin quassù per osservare la Luna ed invece è la vista della Terra che ha creato in noi le emozioni più forti. E’ come se avessimo scoperto la Terra per la prima volta” [Kertscher, 2005].
- Pag. 53 - “*Ecomostro Addomesticato*”, Studio Albori, progetto in mostra all’XI Biennale di Architettura di Venezia. Immagine tratta dal sito <http://www.architetti.com/blog.php?id=755>
- Pag. 55 - Collage dei poster elaborati da Francesca Lotta, Simona Rubino, Maria Laura Scaduto, Simone Tulumello in occasione del XX Congresso INURA – New Metropolitan Mainstream.
- Pag. 57 - “*Falling down*”, regia di Joel Schumacher, locandina (fonte: <http://www.myfreewallpapers.net>).  
Immagini corpo del testo :  
01. Los Angeles downtown, circa un miglio ad ovest di Bunker Hill (fonte <http://maps.google.com>).  
02. San Joaquin Hills, Orange County (fonte <http://maps.google.com>).  
03. Ronald Reagan Freeway, San Fernando (fonte <http://maps.google.com>).  
04. Laguna Hillse Mission Viejo, Orange County (fonte <http://maps.google.com>).

# INFOLIO 25

RIVISTA DEL DOTTORATO IN PIANIFICAZIONE URBANA E TERRITORIALE

[www.architettura.unipa.it/dct/infolio](http://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](mailto: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](http://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. Ciona, 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 Città e Territorio, via Dei Cartari 19b, 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

Spesa effettuata con il fondo di potenziamento alle spese del Dottorato finanziato con le risorse del Cofinanziamento FSE e FdR

dal PROGRAMMA OPERATIVO NAZIONALE 2000/2006

"Ricerca Scientifica, Sviluppo Tecnologico, Alta Formazione"

Misura III. 4 "Formazione Superiore e Universitaria" - Dottorati di Ricerca - C.A. del 15/10/2007.

