

asud'europa



Settimanale di politica, cultura ed economia realizzato dal Centro di Studi e iniziative culturali
"Pio La Torre" - Onlus. Anno 4 - Numero 19 - Palermo 24 maggio 2010

ISSN 2036-4865

NUMERO SPECIALE



**Ripartire
dal territorio**



Una buona politica territoriale

Vito Lo Monaco

Per una buona politica territoriale è necessaria una virtuosa politica economica. Non può esserci un buon governo del territorio senza un'idea lungimirante dello sviluppo economico generale. Politica urbanistica, pianificazione territoriale e sviluppo vanno di pari passo. Sono stati alcuni dei principi guida ai quali ci si è riferito nell'ultimo ventennio, da quando, superate le politiche settoriali sotto la spinta dei processi di globalizzazione, si sono rese più urgenti politiche integrate di sviluppo. Da ciò l'interesse per una politica urbanistica che non guardasse prevalentemente all'edificato e il resto del territorio, momentaneamente ancora agricolo, in attesa di edificazione.

Storicamente la creazione della città ha stimolato lo sviluppo dell'agricoltura, necessaria per fornire beni primari ai suoi abitanti.

Senza agricoltura tante donne e uomini non avrebbero potuto vivere e riunirsi in agglomerati sempre più grandi. Questa relazione funzionale ha influenzato la costruzione della città e della campagna nelle varie epoche della civiltà: la civiltà mesopotamica legata all'agricoltura sull'acqua e dei fiumi, la civiltà greca e quella mediterranea all'arido coltura del grano, dell'ulivo e della vite nascevano e prosperavano in perfetta simbiosi tra uomo e ambiente durata millenni sino alla rivoluzione industriale. Nell'epoca postindustriale e di globalizzazione si è spezzata definitivamente quell'antica armonia tra città e campagna.

Lo sfrenato consumismo e le teorie dello sviluppo quantitativo infinito hanno messo a nudo i loro limiti di sopportabilità ambientale e gli effetti distruttivi sulle risorse non rinnovabili del pianeta, fino a minacciarne il futuro e la stessa sua esistenza.

Sull'uso del territorio, in Italia e in Sicilia, queste scelte hanno prodotto un suo sfruttamento intensivo e la ricerca del facile e immediato profitto creando ogni varco utile alla speculazione edilizia, sino al fenomeno dilagante dell'abusivismo edilizio, cononato, peraltro, più volte nel corso degli ultimi decenni.

Le aree agricole in generale e quelle periurbane, in questa situazione, hanno subito un doppio danno per essere state abbandonate e sottratte all'uso produttivo per la poco accorta politica agricola ed economica e dall'altro lato per essere trasformate in aree di edificazione centrifuga. Infatti, al degrado e all'abbandono dei centri storici, svuotati dai suoi abitanti, dai loro mestieri e dalla loro identità culturale ha corrisposto la crescita di anonime periferie

presto luogo di disagio sociale. L'effimero ritorno al riuso notturno dei centri storici con la proliferazione del pub certamente non ha migliorato la loro vivibilità!

Quindi le aree periurbane subendo la crisi dell'agricoltura, sempre meno competitiva sui mercati internazionali, e la pressione edilizia speculativa, sono diventate uno dei luoghi dello scontro del potere politico mafioso del nostro paese da Nord a Sud, da Palermo a Milano 2, da Catania a Napoli, da Bari a Roma, sono diventate l'arena della corruzione e della congiunzione dell'imprenditoria, della mafia e della politica.

Quanto è avvenuto nella Conca d'Oro è noto dagli anni sessanta, mentre è stato meno conosciuto sino a ieri che le grandi città del centro nord sono state realizzate anche col contributo dei capitali insanguinati delle mafie.

Oggi sembra riemergere un interesse alla grande progettazione urbanistica che fa ben sperare propugnando una visione integrata dello sviluppo per riparare i danni portati alle città e alle campagne dalla crescita disarmonica e per rimettere al centro della pianificazione territoriale l'Uomo, il suo interesse sociale, il suo lavoro.

È possibile salvare quanto resta delle aree periurbane recuperandole ad un riuso sociale e economico più ampio, valorizzandone le finalità ambientali e identitarie e legandole alla esistenza produttiva e alla tutela di quanti ci devono vivere e lavorare.

La prima esperienza di recupero di area periurbana in Sicilia fu fatta ai primi anni novanta con un piano Life, promosso dall'organizzazione agricola Cia, dal quale, tra l'altro, nacque e rimase la protezione d'origine del tardivo di Ciaculli.

Ancora oggi è possibile con una politica innovativa riproporre la valorizzazione di quei cinquemila ettari di area agricola di pregio dell'antica Conca d'Oro, sfuggendo alla mummificazione conservativa o alla distruzione edilizia abitativa o dei centri commerciali. Sarebbe la sfida per una nuova classe dirigente e diventerebbe un esempio positivo per tutta la Sicilia il cui territorio diventa sempre più fragile e degradato. Infatti basta qualche pioggia prolungata per vederlo sconvolto da frane e alluvioni.

Il Centro La Torre, con questo numero monografico di ASud'Europa, offre il suo contributo e il suo impegno, persuaso della sua utilità nella battaglia più ampia della democrazia.

Non può esserci un buon governo del territorio senza un'idea lungimirante dello sviluppo economico generale

Gerenza

A Sud'Europa settimanale realizzato dal Centro di Studi e iniziative culturali "Pio La Torre" - Onlus. Anno 4 - Numero 19 - Palermo, 24 maggio 2010

Registrazione presso il tribunale di Palermo 2615/07 - Stampa: in proprio

Comitato Editoriale: Mario Azzolini, Mario Centorrino, Gemma Contini, Giovanni Fiandaca, Antonio La Spina, Vito Lo Monaco, Franco Nicastro, Bianca Stancanelli, Vincenzo Vasile.

Direttore responsabile: Angelo Meli - In redazione: Davide Mancuso - Art Director: Davide Martorana

Redazione: Via Remo Sandron 61 - 90143 Palermo - tel. 091348766 - email: asudeuropa@piolatorre.it.

Il giornale è disponibile anche sul sito internet: www.piolatorre.it

La riproduzione dei testi è possibile solo se viene citata la fonte

Numero monografico a cura di: Letizia Palagonia

In questo numero articoli e commenti di: Giuseppe Barbera, Teresa Cannarozzo, Matteo Caroli, Manfredi Leone, Vito Lo Monaco, Francesco Lo Piccolo, Marilena Orlando, Letizia Palagonia, Ignazia Pinzello, Bernardo Rossi Doria, Nadia Spallitta.

Le foto, indipendenti dai testi, ripercorrono la mostra su Pio La Torre curata da Letizia Battaglia e presentata al Teatro Politeama il 29 aprile 2009



Governare il territorio tra programmazione e integrazione

Letizia Palagonia

La programmazione strategica regionale affronta un difficile periodo di maturazione; dalla fase iniziale, durante la quale si affidavano tutte le speranze a questi nuovi strumenti programmatici, si è passati a fare i conti con l'esperienza fatta. Tuttavia, trattandosi di esperienze temporalmente recenti, non si è ancora in grado di valutarne a pieno gli effetti e ciò dà spazio a valutazioni ambivalenti. Sono comunque evidenti i problemi generati dalla gestione per obiettivi e progetti strategici: una moltitudine disordinata di programmi, spesso indipendenti tra loro, che fra difficoltà, ostacoli e rischi congiunturali continua ad insistere sul territorio a volte più come freno che come volano di sviluppo. Se si aggiungono i problemi di inerzia dei processi, la lentezza degli iter burocratici, le difficoltà più profonde della sola ricerca di metodologie o di volontà politica, il panorama non è confortante.

In realtà, la prima fase di programmazione di iniziativa comunitaria ha rappresentato un vero e proprio shock per le amministrazioni non abituate a ragionare per progetti, in modo corresponsabile con altre istituzioni, con una disponibilità di risorse correlata alla capacità di raggiungere i risultati attesi. Pur non di meno, si è fatto quel che si è potuto per cercare di restare a galla in questa marea di progetti che hanno alimentato ulteriore complessità nella macchina burocratica che non sempre è riuscita a favorire occasioni di rinnovamento, come gli orientamenti programmatici auspicavano. I progetti di trasformazione urbana e territoriale che negli anni novanta si sono moltiplicati (programmi complessi, progetti integrati di sviluppo locale, progetti pilota di iniziativa comunitaria quali URBAN ecc.) hanno esaurito lo slancio iniziale, anche in seguito ad una riduzione progressiva delle risorse per effetto della congiuntura politica ed economica. Ed è in questo contesto che risulta ancora più evidente il problema, dibattuto largamente, della separazione fra strumenti di governo e strumenti di sviluppo territoriale considerando l'appartenenza a tradizioni amministrative e culturali diverse, che difficilmente riescono a trovare una sintesi congeniale ad entrambi gli ambiti.

In questa situazione, è ancora cresciuto il divario tra nord e sud, tra regioni modello e regioni sottosviluppate, tra regioni operative e regioni paralizzate dalla burocrazia. E la Sicilia dov'è in questo panorama? Come si è evoluta la programmazione regionale e che rapporto tra questa ed il territorio? E qual è diventato il ruolo della pianificazione all'interno di questo scenario che, comunque, dovrebbe agire sempre per progetti con l'obiettivo del bene collettivo?

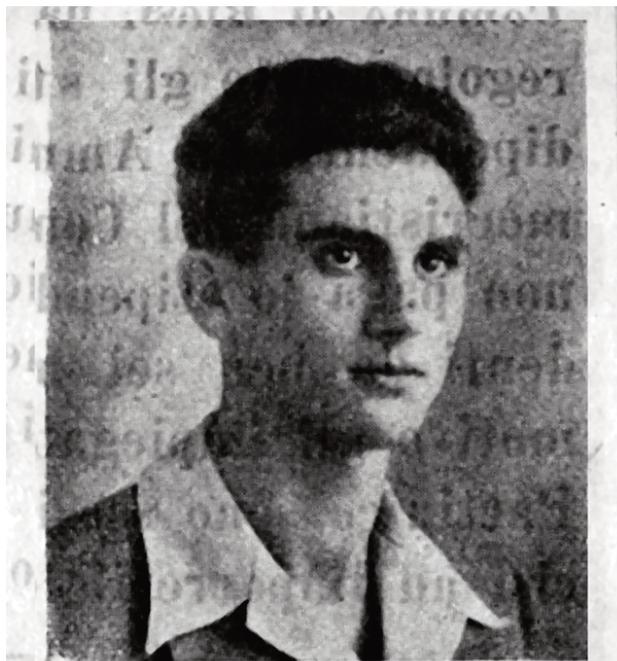
Si è assistito, soprattutto nelle fondamentali fasi di programmazione economica della regione, all'avanzare di un gran numero di "esperti" di territorio che, a diverso titolo, hanno discusso, programmato e progettato lo sviluppo futuro dell'isola spesso non tenendo conto di quanto fondamentale fosse il ruolo della pianificazione territoriale. Si è programmato spesso soltanto considerando il territorio un contenitore di elementi utilizzabili per lo sviluppo economico; la situazione della Sicilia, per una volta almeno, non è isolata dal resto d'Italia, e anche qui emergono le problematiche complesse che il governo del territorio pone all'attenzione di regioni, amministratori, enti locali, pianificatori, economisti, sociologi, professionisti vari.

Parallelamente a questo contesto, si innesta il dibattito ancora ac-

ceso della riforma del Governo del Territorio.

"La modifica del Titolo V della Costituzione ha introdotto il concetto di governo del territorio in luogo di pianificazione, quale materia concorrente dei poteri legislativi dello Stato e delle Regioni; il concetto non può essere ricondotto ad una materia soltanto né può essere limitato alla regolazione degli usi del suolo che costituisce tradizionalmente l'attività centrale dell'urbanistica. Piuttosto che di una materia, si tratta di un ruolo funzionale complesso che trascende la frammentazione fra materie diverse che oltre urbanistica e pianificazione, sue componenti fondamentali, deve comprendere il paesaggio, la difesa del suolo, lo sviluppo locale, la mobilità, le infrastrutture, la protezione degli ecosistemi, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali" (Palermo, 2004).

Possiamo pensare al governo del territorio, dunque, come ad un metodo, ad un insieme di strumenti capaci di garantire coerenza delle trasformazioni territoriali, flessibilità ragionevole delle scelte, trasparenza dei processi di formazione delle scelte stesse; tali strumenti non devono soltanto soddisfare i bisogni degli utenti per i quali vengono predisposti, ma devono essere compatibili con lo sviluppo economico, sia esistente che potenziale.



Il compagno universitario Pio La Torre, arrestato a Bisacquino dalla polizia di Scelba subito dopo la provocazione contro i contadini, perché colpevole di averli guidati nella lotta

Un buon governo del territorio coniuga azione individuale e interesse collettivo

Attivare buone pratiche di governo del territorio significa arrivare alla regolamentazione dei comportamenti individuali rispetto all'interesse collettivo, quale fine ultimo di ogni scelta e decisione cominciando questo lungo percorso dalla tradizione della progettazione fisica dei luoghi (città e territorio).

Diverse sono le modalità per intervenire, dalle politiche territoriali messe in campo dalle amministrazioni locali e regionali, alle politiche generali dello Stato. Il ruolo delle regioni è dunque fondamentale per la determinazione degli obiettivi da raggiungere per il benessere collettivo e se, in fase di predisposizione degli strumenti di programmazione, non vengono presi in considerazione elementi fondamentali che caratterizzano un territorio si rischia, e spesso così accade, di trovarsi strumenti assolutamente inadeguati ed inidonei a perseguire il bene collettivo.

Il governo del territorio, quindi, deve rappresentare l'integrazione di vari strumenti e di varie soluzioni a diversi livelli, tanto spaziali che economici e sociali. Sicuramente la pianificazione urbanistica intesa come metodo strutturato di analisi, scelte ed azioni progettuali è materia fondamentale del governo del territorio e i professionisti della pianificazione, abituati a lavorare con questo metodo, sono attori fondamentali di questo lungo processo di individuazione di un percorso di lavoro di integrazione fra le diverse discipline.

Altro elemento sul quale vale la pena riflettere è la Governance Territoriale che può essere definita come quel processo di coordinamento dei soggetti territoriali - istituzionali e non -, pubblici e privati- e delle relative iniziative, finalizzato a condividere la visione di sviluppo sostenibile di un territorio, promuovendo l'elaborazione e la successiva attuazione di iniziative territoriali coerenti rispetto a tale visione di sviluppo.

La Governance Territoriale stimola e promuove il potenziamento della capacità di un sistema-territorio di pensare, progettare ed agire come un organismo unico, in grado di esprimere il pensiero di tutti gli attori verso uno scenario di sviluppo locale sostenibile. La Governance Territoriale rappresenta, perciò, una modalità di governo del territorio alle diverse scale -dal livello locale al livello comunitario- orientata al perseguimento degli obiettivi di coesione socio-economico-territoriale, della sostenibilità dello sviluppo e della competitività.

Nel concetto di governance si includono quei modelli di interazione in cui la coerenza e l'efficacia del governo dei processi territoriali dipende dall'attività politico-amministrativa in parte, ma anche e soprattutto dal coordinamento orizzontale e verticale di quella moltitudine di attori istituzionali e sociali e dalla capacità degli stessi di condividere obiettivi, negoziare accordi, cooperare per raggiungere gli obiettivi.

Se l'urbanistica "... è una pratica di regolazione dell'uso sociale dello spazio" (P. Palermo - 2004) e non soltanto un disegno di trasformazione, la governance territoriale, rappresenta una fondamentale possibilità di regolazione sociale del contesto territoriale. La governance territoriale che ha acceso i riflettori su forme più o meno complesse di interazione tra attori, ha anche evidenziato l'esigenza percepita comunemente di nuove forme di guida della società.

Questo contesto operativo ha generato un complesso campo di

pratiche vasto quanto ambiguo che mobilita una varietà enorme di interessi culturali e professionali, tutt'ora in evoluzione. A tali profili si richiede la capacità di distinguere, delimitare, interpretare, orientare domande differenziate di competenze ed azione. La difficoltà di comprensione di questa nuova e indistinta massa di professionisti del territorio aumenta se si cerca di trovare analogie con profili professionali di altri paesi europei; le figure professionali, nuove o meno, non coincidono e la confusione aumenta.

L'urbanista, il pianificatore, l'architetto sono professionisti che hanno fatto dell'integrazione multidisciplinare un metodo di lavoro consolidato, e quindi, appare curioso come, quantomeno in Sicilia, il ruolo di questi professionisti sia spesso molto ridimensionato se non assente nei momenti fondamentali di scelte legate al governo del territorio. Ecco perché siamo ancora lontani, a mio avviso, dall'individuazione quantomeno prossima, di un metodo ottimale di lavoro sul territorio; ognuno ancora cerca di tirare acqua al suo mulino. Soprattutto in Sicilia, dove il potere e gli interessi sono distribuiti in maniera "anomala", il processo di integrazione necessario per un buon governo del territorio appare ancora molto lontano.

D'altra parte, anche dal punto di vista dei processi formativi delle diverse culture disciplinari si evidenzia una "giungla" di ambiti e temi, nuovi o vecchi, mischiati tra loro che non favorisce la definizione di un orizzonte condiviso. In questo panorama alquanto confuso, il ruolo del pianificatore è apparso spesso offuscato e defilato. Proprio da queste considerazioni nasce la voglia di iniziare un dibattito costruttivo anche con questi nuovi profili con i quali gli urbanisti si trovano a lavorare fianco a fianco.

Difficile è certamente il compito di tracciare un percorso di analisi dei numerosi elementi che dovranno costituire la legge sul Governo del Territorio; difficile, ma non impossibile, cominciare a dipanare la matassa di variabili che compongono un territorio; meno difficile è sedersi intorno ad un tavolo e cominciare a discutere. Questa monografia vuole essere il luogo in cui si comincia a riflettere insieme, ciascuno portando le proprie esperienze e considerazioni. A partire da alcuni elementi che, a mio avviso, sono sicuramente fondamentali e dai quali non si può prescindere. L'integrazione tra modelli e strumenti, tra esigenze ed obiettivi, tra programmi e progetti, tra istituzioni e privati, tra figure professionali già consolidate e quelle emergenti l'unica via possibile per predisporre un metodo di governo del territorio capace di soddisfare le numerose emergenze che su di esso insistono. Il tempo è una variabile che incide anch'essa enormemente sul buon esito di un progetto se questo è capace di traghettare l'idea iniziale in azioni concrete, in un intervallo ragionevole, compatibile con gli obiettivi da raggiungere. Purtroppo, il tempo necessario per le decisioni condivise e non, per la burocrazia diventa ostacolo che chiude in gabbia le iniziative. E i piani urbanistici hanno un rapporto col tempo, col mutare sempre più veloce delle città e dei fenomeni economici e sociali che le rendono sempre più variegate, piuttosto problematico. La comunicazione ha un'importanza strategica nel raggiungere tutti e stimolare il raggiungimento degli obiettivi.

Fondamentale il ruolo delle regioni nel determinare gli obiettivi di sviluppo

Progettare un percorso di sviluppo condiviso collettivamente è la sfida che deve mettere da parte interessi prevalenti e rispettare quelli di tutti. Governare il territorio, insomma, come strategia nel senso letterale della parola. Come per un organismo vivente è necessario che funzionino bene tutti gli organi, i sistemi, gli apparati, allo stesso modo per una efficace pianificazione e progettazione territoriale, le istituzioni pubbliche ed i privati, i professionisti e tutti gli altri attori coinvolti devono riuscire ad armonizzare il loro operato finalizzandolo alla realizzazione di un obiettivo comune condiviso. Allo stesso tempo, il malcelato timore che all'interno di un meccanismo così complesso si vengano a creare delle gerarchie difficilmente accettabili, deve essere accantonato nella convinzione che il malfunzionamento di uno solo degli elementi, interromperebbe un circuito virtuoso, fluido ed efficiente e che, quindi, ogni elemento, anche il più piccolo, ricopre una funzione fondamentale ed indispensabile nei confronti di tutti.

Questo numero monografico dedicato al governo del territorio è, in qualche maniera, la continuazione di un percorso di riflessione iniziato durante due giornate di studio dedicate alla Conca d'Oro di Palermo nel 2007. Allo stesso tavolo hanno discusso architetti e urbanisti, rappresentanti delle comunità locali, storici, esperti del paesaggio. Ed è stato un momento di confronto molto costruttivo. Questo lavoro ha lo scopo di riprendere quel confronto, di riflettere e fare riflettere, di aprire una discussione propositiva sul governo del territorio e sulle diverse professionalità che di questo si occupano.

Ho il piacere di avere avuto la collaborazione preziosa di alcuni professionisti ai quali va il mio più grande ringraziamento per avere reso possibile questo lavoro che, grazie alle grandi personalità e competenze di chi ha partecipato, diventa uno strumento di approfondimento prezioso per chiunque, amministratore, cittadino, studente, accademico voglia approfondire questa materia.

Bibliografia

Barca F. (2006), *Italia Frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Donzelli Editore, Roma

Bressan M., Caporale A. (2002), "L'irruzione del territorio nelle politiche di sviluppo. Programmazione negoziata, Fondi strutturali e «nuova programmazione»", *Sviluppo locale*, vol. XI, n. 19

Consiglio italiano per Scienze Sociali (CSS) (2006), *Tendenze e politiche dello sviluppo locale in Italia. Libro bianco*, Marsilio, Roma.

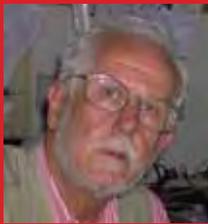
De Luca A., Salone C. (2008), "Lo sviluppo locale nelle politiche territoriali dell'Unione Europea", in E. Dansero, P. Giaccaria, F. Governa (a cura di), *Lo sviluppo locale al Nord e al Sud*, Franco Angeli, Milano

Francini Mauro, Viapiana Maria Francesca (2008), *Elementi per il governo del territorio*, Franco Angeli

Magnaghi A. (2000), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino

Pier Carlo Palermo (2004), *Trasformazioni e governo del territorio*, Franco Angeli





La Pianificazione Territoriale e la Programmazione Regionale

Bernardo Rossi Doria

Senza andare troppo indietro nel tempo, per discutere dell'assetto del territorio della regione siciliana, conviene circoscrivere l'osservazione a partire dal secondo dopoguerra. I contenuti di una possibile immagine prospettica della Sicilia sono leggibili ancor prima della istituzione della Regione Siciliana (1946) nei documenti che attribuiscono competenze all'alto commissariato ed alla consulta regionale fin dal 1944-45, in periodo di fine guerra. Quattro capi costituiscono il decreto luogotenenziale del 1945; due di questi sono programmatici e si intitolano rispettivamente: "Provvedimenti per lo sviluppo agricolo" e "Provvedimenti per lo sviluppo industriale". La visione che se ne trae è quella di un territorio liberato dalla malaria, irrigato, coltivato e di una regione industrializzata con il recupero delle realtà esistenti e con l'impianto di nuove industrie. I primi governi autonomisti sembrano voler dare priorità alla valorizzazione di risorse locali. Il successivo Piano Regionale di sviluppo "Alessi" sembrava per alcuni aspetti riproporre una integrazione delle risorse territoriali di energia idrica e della produzione agroindustriale nel sistema complessivo della produzione chimico-industriale siciliana, riprendendo alcuni temi proposti all'epoca della costruzione dell'idea della "Bonifica integrale" del ministero dei LLPP in epoca fascista. Quelle ipotesi furono allora abbandonate su sollecitazione della grande proprietà fondiaria in cambio dell'adesione al regime. Ancora all'inizio degli anni '60, gli industriali siciliani proposero (Piano Batelle) la formazione di un piano di sviluppo affrancato dalla dipendenza dagli interessi dell'industria nazionale. Destra e sinistra collaborarono a questo progetto con l'esperienza del governo Milazzo. Furono istituite delle zone industriali regionali, apparentemente legate a ipotesi di rilancio e ammodernamento di attività già esistenti mai decollate. La politica di infrastrutturazione del territorio regionale, ancorché gestita in piena autonomia, è stata da allora settoriale, frammentaria ed episodica, oltre che lontana da qualsiasi principio di integrazione.

Il successivo intervento straordinario della Cassa per il Mezzogiorno, con la liquidazione definitiva dell'esperienza autonomista, non contribuì a migliorare la situazione. La creazione di nuove ed effimere zone industriali (presto definite "Cattedrali nel deserto") fu efficace soltanto quanto a insediamento di stabilimenti petrolchimici, mentre fu altrettanto frammentaria e clientelare quanto a infrastrutturazione del territorio. Furono costruiti bacini idrici lungamente incompiuti, brandelli di condotte e acquedotti, di strade e autostrade, brandelli ferroviari, lasciando cadere la regione in un baratro di inefficienza, che è palesemente all'origine dell'immagine contemporanea del territorio dissestata.

Privata di un disegno di inquadramento territoriale, la pianificazione urbanistica si è incentrata sulla pianificazione locale. Alla fine degli anni '70 la Regione era riuscita a darsi una legge urbanistica basata su principi analoghi a quelli della legislazione nazionale. Ma l'approccio alla pianificazione territoriale fu velleitario e fallimentare. A livello regionale restano alcuni generici documenti programmatici ben presto arenati ed abbandonati, mentre la pianificazione che chiameremmo oggi di area vasta si impaludò nel-

l'esperienza della "pianificazione comprensoriale", attuata in alcuni contesti circoscritti e poi fallita e abbandonata, anche per la totale mancanza di politiche economiche coerenti. La pianificazione comunale fu l'unica effettivamente e largamente praticata.

Difficile ridurre a sintesi quella esperienza. Possono ricordarsi in linea di massima due fasi. La prima degli anni '80 in cui furono prodotti molti piani tutti caratterizzati da estese e non necessarie previsioni di urbanizzazione poco rispettose dei caratteri culturali e ambientali del territorio. Quei piani furono spesso attuati in maniera illegittima con forme varie di abusivismo. La seconda fase a partire dagli anni '90 fu prevalentemente di revisione delle previsioni in funzione di direttive più rigorose della Regione soprattutto in materia di densità edilizia, di rispetto dei vincoli idrogeologici e delle aree agricole. Proprio la responsabilizzazione degli enti comunali su queste materie in mancanza di determinazioni tipiche della pianificazione di area vasta, risultò del tutto impropria. Mentre la tutela del patrimonio culturale e paesaggistico rimase di competenza della Regione, la materia della tutela del territorio affidata ai comuni non fu uniforme e fu caratterizzata da arbitarietà e fu soggetta a negoziazioni improprie.

Un clima strumentale e burocratico insopportabile ha finito per paralizzare i processi di pianificazione proprio mentre dal continente sopravveniva il vento della deregolamentazione prontamente recepito anche in Sicilia. Il problema della burocratizzazione dei processi decisionali è stato affrontato dapprima con lo "snellimento" delle procedure. Esso si è identificato con la eliminazione delle regole, o meglio con l'affidamento di fatto delle verifiche di congruità agli stessi (privati) soggetti realizzatori (DIA e super DIA), istituzionalizzando con questo il conflitto di interessi. Contestualmente si è provveduto alla costruzione di nuovi strumenti (PRU, PRUSST, e poi "accordi di programma", e "Patti territoriali") la cui generica caratteristica è quella di essere fondati sulla negoziazione tra i poteri pubblici e le forze economiche. Ma a guardare da vicino le regole di questa negoziazione, esse sono alternative alle regole dell'urbanistica e le sostituiscono. Consentono urbanizzazioni laddove le regole urbanistiche non lo consentirebbero, legittimando l'assalto edilizio alle aree agricole, alle aree boscate, alle aree di rischio idrogeologico. Affrancano l'amministrazione pubblica dall'onere della pubblicazione prima dell'approvazione ovvero della trasparenza degli atti. La spogliano delle specifiche competenze di portatrice di interessi pubblici. Questi ultimi sono equiparati e subordinati a quelli della proprietà fondiaria e degli imprenditori edili.

Nel gioco perverso di questa "urbanistica contrattata" gli interessi imprenditoriali edili subordinano il loro impegno alla erogazione di fondi pubblici. E poiché solitamente non sono disponibili, o lo sono in minima parte, le amministrazioni cedono parte del proprio patrimonio in cambio di servizi secondo meccanismi di "compensazione" la cui convenienza è propor-

Il rapporto tra forze economiche e le esigenze del territorio

zionale al loro misero potere.

In questi procedimenti, le imprese dell'edilizia si qualificano arbitrariamente come "forze economiche". Ma la verità è che a queste negoziazioni di forze economiche produttive diverse, come imprenditori agricoli, o imprese manifatturiere, o altrimenti produttive non se ne vedono mai, perché sono assenti o se ci sono è perché intendono liquidare il proprio patrimonio immobiliare e le proprie aziende e cimentarsi in operazioni finanziarie. Di queste operazioni fallimentari son piene le cronache contemporanee e chi scrive non ha competenza sufficiente per entrare in merito.

Quel che si può dire con certezza è che il territorio siciliano, come e più che in tutte le regioni d'Italia, è occupato da un patrimonio edilizio largamente inutilizzato e sottoutilizzato. Non soltanto il patrimonio di residenze legali o abusive/legalizzate ma anche strutture alberghiere, capannoni senza specifica destinazione nelle campagne e nelle "aree industriali", impianti industriali in gran parte realizzati con fondi pubblici e poi dismessi (i più vistosi sono le ingombranti petrolchimiche "cattedrali nel deserto"). Il territorio siciliano è anche martoriato da infrastrutture incomplete e incomplete, strade, viadotti, linee ferroviarie, invasi e acquedotti mal costruiti, spesso inutilizzati, abbandonati irrecuperabili.

La contraddizione di questo stato di cose sta nel fatto che i beni prodotti costituiscono ora un patrimonio largamente improduttivo ed ingombrante che non soddisfa neanche i bisogni primari della

popolazione regionale e rappresentano vistosamente lo spreco del lavoro e del patrimonio territoriale della regione.

Questa profonda e devastante trasformazione territoriale è l'esito di una mancata politica economica. Ora che la Regione Siciliana opera da quasi settanta anni constatiamo che nessuna seria politica economica - fatta eccezione per l'effimera stagione dell'autonomia velleitariamente concepita come trincea contro l'ampliarsi nazionale, europeo e poi globale degli spazi economici - è stata mai adottata ed attuata dalla Regione Siciliana. Di qui l'impossibilità di coniugare le prospettive economiche con pertinenti politiche territoriali il cui esito restituisce invece un'immagine di disordine e dissesto.

Nonostante questo lo spazio della Sicilia è ancora ricco di risorse territoriali proprie e non esportabili. Ma per fondare su di esse una prospettiva economica occorre un approccio culturale "conservativo" radicalmente diverso da quello del consumo e della distruzione dei valori territoriali del territorio. Il tema è quello della conservazione e del mantenimento delle risorse e della loro riproducibilità. Fintanto che l'imprenditoria della regione non procederà a fondare i propri indirizzi di innovazione su questi principi, che presuppongono la disponibilità preventiva e pregiudiziale al ripristino delle regole urbanistiche e ambientali, risulta difficile elaborare scenari per un futuro vivibile della regione.





Palermo: territorio ed amministrazione

Nadia Spallitta

“**R**ipartire dalla bellezza”: è questa una delle frasi che più colpisce, nel bellissimo film di Giordana “I Cento Passi”, quando il protagonista, Peppino Impastato, guardando dall’alto il suo paese, riflette sulla natura che, vista così, da lontano, sembra potente ed invincibile, invece così non è; costante ed incessante è l’azione di trasformazione, e spesso di distruzione, operata dall’uomo.

Quello della “bellezza”, appunto, dovrebbe essere uno dei criteri delle scelte urbanistiche, che, coniugato con le esigenze reali e vive del territorio dovrebbe condurre ad un utilizzo dello stesso rispettoso del sano e regolare sviluppo degli individui e conforme alle necessità della collettività.

A tale criterio di scelta, tuttavia difficilmente l’amministrazione e la politica locale hanno guardato, antepoendovi una gestione frammentaria e poco organica, e come tale poco controllabile, e assoggettando la dimensione urbanistica, anche a livello legislativo, ad esigenze, per lo più economiche o speculative.

La straordinaria eterogeneità degli insediamenti cittadini appare la più evidente rappresentazione di quello che è avvenuto nell’ultimo cinquantennio a Palermo.

Fuori dal “centro storico” (la cui disciplina è affidata ad uno specifico e rigoroso sistema di norme), si assiste, giornalmente, ad una lotta, oramai impari, tra una residua volontà di tutela delle aree di verde sopravvissute alla speculazione e la sempre più forte spinta edificatoria, erroneamente, vissuta ed intesa in Sicilia ed a Palermo come unica risorsa di sviluppo economico per il paese.

Negli ultimi anni, tuttavia, il consumo, disordinato, del suolo si è intensificato e se prima passava attraverso le singole sanatorie edilizie consentite del resto dallo stesso legislatore, negli ultimi anni sono invalse nuove prassi, che hanno finito con il legalizzare comportamenti che altrimenti non lo sarebbero stati.

Lo Sviluppo del territorio cittadino: abusivismo edilizio

Molteplici sono le ragioni del disordinato sviluppo del territorio e del consumo del suolo, uno dei più elevati in percentuale, a livello europeo.

In primo luogo viene in rilievo la grande incidenza dell’abusivismo edilizio e l’inadeguatezza di strumenti repressivi e di controllo.

Negli ultimi anni, dal 1985 al 2004, sono state presentate ben 60.000 istanze di sanatoria edilizia (il fenomeno è ovviamente ancora più grave rispetto ai dati ufficiali); ne sono state esitate solo 3421, circa 900 sono state rigettate; per le altre l’iter è ancora in corso; nel frattempo non è stato demolito sostanzialmente nessun immobile abusivo

A questi immobili dovrebbero aggiungersene altri 6000 circa, non censiti, realizzati nelle aree collinari, la cui disciplina urbanistica è stata stralciata dal PRG.

La notoria vicenda di Pizzo Sella, una collina la cui edificazione

è stata consentita in una notte, del 1978, con il rilascio contestuale di centinaia di concessioni, per altrettante ville, tutte inizialmente intestate allo stesso soggetto, e tutte confiscate negli anni 2000, per lottizzazione abusiva, (poi assegnate in proprietà al Comune di Palermo per i provvedimenti di conseguenza), è sintomatico esempio del modo di gestire il territorio cittadino: non fare alcuna scelta, aspettando gli eventi.

Del resto non è difforme la situazione dell’intero contesto collinare che circonda la città, Monte Grifone (Ciaculli); Borgo Molara, Monte Cuccio (Monreale); Benfratelli (Cruillas); Tommaso Natale e Capo Gallo, caratterizzato da edificazioni e lottizzazioni di dubbia regolarità, in luogo dei previsti piani particolareggiati.

In altri termini manca una politica di controllo del territorio per cui il cittadino, di fronte all’incapacità di accertare e sanzionare gli abusi, non teme la pubblica amministrazione.

Manca altresì una politica di educazione alla tutela dell’ambiente ed al rispetto dei beni comuni.

Strumenti di pianificazione territoriale

A questo si aggiunga la difficoltà di una programmazione urbanistica in grado di conoscere e rappresentare lo stato dei luoghi e le necessità del territorio, ed approntare, con tempestività, le conseguenti scelte urbanistiche.

Sul punto giova ricordare come sia stato complesso e lungo l’iter di approvazione del vigente PRG, i cui atti propedeutici risalgono al 1994, quando il Consiglio Comunale ha approvato le direttive e lo schema di massima del PRG, per divenire strumento urbanistico, peraltro con contestabili modifiche apportate unilateralmente in sede di approvazione dalla Regione, quasi 10 anni dopo, nel 2002, quando cioè molte delle previsioni risultavano inadeguate o non appropriate.

Inoltre la programmazione generale necessitava di Piani particolareggiati, circa 30, quasi tutti, inverosimilmente, ancora in corso di elaborazione.

Tipologia dei provvedimenti urbanistici

Da questo contesto è derivato probabilmente l’insorgere di prassi amministrative talvolta davvero singolari, che hanno agevolato un uso del territorio disorganico, frammentario ed improduttivo, con conseguenti problemi, tra l’altro, di osservanza degli standard urbanistici o di controllo del loro rispetto.

La tipologia dei provvedimenti amministrativi che ha caratterizzato gli ultimi anni può così classificarsi:

- a) delibere aventi ad oggetto “errori materiali del PRG” con le quali si sono apportati in modo inusuale modifiche al PRG, senza le procedure di variante allo stesso;
- b) varianti urbanistiche utilizzate come strumento ordinario di

Coniugare bellezza ed esigenza sociale nel rispetto delle necessità collettive

pianificazione, normalmente rivolte a modificare la destinazione delle aree di verde agricolo previste nel PRG;

c) adozione o proposte di Piani particolareggiati, anche per aree di vaste dimensioni, redatti dai privati (con studi ed elaborati forniti anche rispetto ai profili geologici, al rispetto dei vincoli, alla certificazione dello stato dei luoghi, dai privati stessi);

d) programmi costruttivi anche in aree di verde agricolo;

e) lottizzazioni per le quali è stata consentita la monetizzazione anche delle opere di urbanizzazione primaria;

f) varianti urbanistiche, anche in zone che avrebbero dovuto essere destinate a parco cittadino, su aree di vaste dimensioni, al fine di consentire la realizzazione di grandi centri commerciali;

g) sistematici interventi sostitutivi, non sempre in presenza dei presupposti di legge, con commissari ad acta nominati dalla Regione.

Pianificazione in itinere

Per completezza si indicano di seguito alcune delle principali proposte che, una volta adottate andranno ad incidere enormemente sullo sviluppo socio-economico della città e sul carico urbanistico. Mi riferisco in particolare a:

a) PRUSST

I Prusst avrebbero dovuto essere programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile, proposti per lo più in variante allo strumento urbanistico, spesso in aree di verde agricolo, se non addirittura in aree soggette a vincoli di ogni genere (paesaggistici, idrogeologici, di rispetto etc).

In particolare l'amministrazione comunale ha dato corso a due bandi, il primo nel 1998, riguardava, oltre agli interventi pubblici, circa 30 interventi privati - taluni ancora in corso di realizzazione - tutti in variante al PRG, ed aventi ad oggetto la realizzazione di parcheggi di gestione privata, centri commerciali e strutture alberghiere e solo 3 destinati alla riqualificazione di aree di verde.

Nel 2006 l'amministrazione comunale ha riaperto i termini per nuovi PRUSS ricevendo un centinaio di proposte, per lo più in variante al PRG, e spesso ricadenti in aree di verde agricolo. La proposta di deliberazione è oggi al vaglio del consiglio comunale: delle istanze pervenute circa 72 sono state ritenute accoglibili dagli uffici, talvolta, pur in presenza di vincoli di inedificabilità, vincoli paesaggistici, o idrogeologici.



Manca una politica di controllo del territorio e di educazione alla tutela dell'ambiente

Le principali proposte riguardano, ancora una volta, la realizzazione di strutture alberghiere o la realizzazione o l'ampliamento di centri commerciali; rari gli interventi nel settore dello sport o di vera riqualificazione territoriale.

In particolare i PRUSST che avrebbero dovuto rappresentare uno strumento di pianificazione più che idoneo a dotare il territorio di nuove infrastrutture servizi ed opere di pubblica utilità con insediamenti produttivi volti a garantire lo sviluppo economico, nel rispetto e nella tutela dell'ambiente e del patrimonio storico-culturale, non hanno, in effetti, raggiunto in alcun modo le predette finalità.

b) PEEP

La proposta di individuazione delle aree e del fabbisogno abitativo per il nuovo PEEP, è oggi al vaglio del Consiglio Comunale.

La deliberazione, nell'individuare il fabbisogno abitativo, ha per oggetto, di fatto, la realizzazione di n.7200 alloggi; la stessa muove dal presupposto, erroneo, che la popolazione palermitana sia in crescita, secondo uno studio ancorato ai dati del 1991.

Invero il censimento di riferimento avrebbe dovuto essere quello del 2001; inoltre la popolazione palermitana registra rispetto al 1991 un calo demografico di oltre 30.000 unità.

A questo fenomeno, del tutto disatteso nella proposta di PEEP, deve aggiungersi l'enorme incidenza dei fabbricati abusivi (tra quelli in sanatoria e quelli non ancora censiti), della diversa composizione dei nuclei familiari, dei flussi migratori verso i paesi dell'interland.

Infine la proposta non fornisce, allo stato, chiare indicazioni sulle aree da utilizzare, lasciando, quindi, impregiudicata la possibilità di andare ad incidere, ancora una volta su aree di verde agricolo.

c) Piano regolatore del Porto

La proposta supera il dettato legislativo in quanto non si limita a verificare la compatibilità urbanistica del Piano regolatore del Porto con il vigente PRG; invero la stessa anticipa, senza approfondimenti, senza studi di settore allegati, e senza adeguate e comprensibili motivazioni ipotesi di generiche destinazioni urbanistiche privilegiate localizzate in dodici "aree bersaglio" rivolte allo sviluppo turistico, commerciale, ricreativo, sportivo e similari: da questa ipotesi di sviluppo sono rigorosamente, ingiustificatamente, tenute fuori le periferie.

Inoltre all'interno del porto di amplia la vocazione turistica delle aree e si incrementano i "Porticcioli turistici", anche questi da concedere ai privati, con un verosimile processo di "privatizzazione" di aree demaniali.

d) Pianificazione esecutiva

Trenta sono i Piani particolareggiati in cantiere, per lo più riferiti al contesto collinare e periferico; nessuno degli stessi tuttavia è an-

cora agli atti del Consiglio Comunale

Conclusioni

Da quanto fin qui descritto sia pure per sintesi, emerge la necessità per il Comune di Palermo di ridefinire la sua programmazione urbanistica adeguandola alle trasformazioni che sono intervenute negli ultimi anni, ed elaborando una visione dell'assetto del territorio che tenga conto delle realtà eterogenee che lo caratterizzano dalle periferie, trascurate ed abbandonate ad un perenne degrado, alle zone del centro storico, all'area portuale e costiera, seguendo un'idea organica ed unitaria di città che fino ad oggi, come la "confusione" edilizia dimostra, è mancata.

Elenco degli atti adottati dalla Commissione urbanistica negli anni Luglio 2007-dicembre 2009

Si riportano di seguito i pareri resi dalla Commissione urbanistica nel periodo luglio 2007-dicembre 2009.

Anno 2007

26/11/2007 Variante all'art. 23 delle norme tecniche di attuazione delle prescrizioni esecutive del Borgo Vecchio (PDL n. 662999/07);

22/11/2007 Parere ai sensi della L.R. 65/81 – Progetto preliminare per la nuova sede dell'Istituto; Nazionale di Astrofisica (I.N.A.F.) presso la sede dell'ex Pastificio Sepi in via Tiro a Segno n. 90 (PDL n. 512473/07);

29/10/2007 Adozione variante Urbanistica al P.R.G. vigente, per la realizzazione del Nuovo Canile Municipale, da "Z.T.O." F18 a "IC14" in località Bellolampo (PDL n. 602887/07);

17/10/2007 Realizzazione impianto sportivo di base in località "Calatafimi" nell'area destinata dal P.R.G. a "V2" - Risposta osservazioni (PDL n. 355866);

01/10/2007 Approvazione dello schema di convenzione con l'Agenzia del Territorio per l'esercizio delle funzioni catastali di cui all'art. 3 del D.P.C.M. 14/06/07 – Decentramento delle funzioni catastali ai Comuni, ai sensi dell'art. 1 c. 197, della Legge n. 296/06"

04/09/2007 "Programma triennale delle Opere Pubbliche 2007/2009 ed elenco annuale ai sensi della L.R. 7/2003". (PDL n.495144/07);

29/08/2007 Programma costruttivo per la realizzazione di n. 18 alloggi in via Antigone Cooperativa Edilizia De Silva – Respingimento" (PDL 474820/07);

03/08/2007 Presa d'atto dell'approvazione da parte dell'asses-

Gli atti adottati dalla Commissione urbanistica nel corso degli ultimi due anni di attività

sorato regionale territorio e ambiente, per decorrenza dei termini, della Variante Urbanistica da Z.T.O. "A2" a "Sede pedonale pubblica" per la sistemazione di Piazza Villagrazia e collegamento pedonale con la Via Tomaselli ai sensi dell'art. 19 del T.U. sulle espropriazioni D.P.R. 08.06.2001 n. 327 e successive modifiche ed integrazioni. (PDL n. 430430/2007);

03/08/2007 Parere ai sensi dell'art. 7 della L. R. 65/81 per la costruzione della linea elettrica MT e 20 Kv in cavo interrato ed area per collegare la C.P. "Borsellino" alla centrale auto produttrice "Asia Ambiente". (PDL n. 355886/07);

03/08/2007 Verifica delle aree da destinare alle residenze, alle attività produttive e terziarie, ai sensi dell'art. 172 del D.Leg. n. 267/2000" (P.D.L. n. 273999/2007);

Proposta di deliberazione di C.C. N. 1 del 20/09/2007 – Prot. n. 599742;

Deduzioni alle osservazioni presentate alla delibera di Consiglio Comunale n. 8 del 17/01/2007 di adozione del Piano Particolareggiato in variante al P.R.G. dell'ambito E1, E2 e B5 denominato Monte Ercta (PDL n. 636129/07);

Approvazione ai sensi dell'art. 12 comma 1 della L.R. 71/78 del Piano Particolareggiato in zona D2 denominato Partanna Mondello – Deduzioni alle osservazioni presentate alla delibera di Consiglio Comunale n. 89 del 17/05/2005 (PDL n. 673103/07.); Riconoscimento debiti fuori bilancio per l'esecuzione di n. 14 sentenze rese in favore di diverse ditte. – Autorizzazione contrazione mutuo (PDL n.725724/07);

Anno 2008

19/11/2008 Presa d'atto degli studi sulle esigenze residenziali della città ed approvazione d'indirizzi, criteri e direttive da seguire nella redazione del P.E.E.P.;

25.09.2008 Approvazione ai sensi dell'art. 12 comma 1 della L.R. 71/78 del piano particolareggiato in zona D2 denominato Partanna Mondello – Deduzioni alle osservazioni presentate alla delibera di Consiglio Comunale n. 89 del 17/05/2005 (PDL n. 37);

19.09.2008 Approvazione ai sensi dell'art. 12 della L.r. n. 71/1978, del Piano Particolareggiato della Z.T.O. "B4b" in località Bandita compresa tra le Vie E. Li Gotti, R. Antiochia, C. Zucchetto Messina Marine. (45562/08);

26.08.2008: Programma Costruttivo, ex L.R.S. 41/86° in via Galiano località Molara per la realizzazione di n. 45 alloggi, Coop. Edil. a r.l. La Torre e Adriana – Respingimento (P.D.L. n. 545179);

25.07.2008 Verifica aree da destinare alle residenze, alle attività produttive e terziarie, ai sensi dell'art. 172 del DLGS 267/200 (475064);

24.07.2008 P.R.U.S.S.T. di Palermo – Approvazione del progetto definitivo relativo all'intervento in variante urbanistica: 6:10 – Parcheggio interrato a P.za Unità D'Italia (635450/07);

03.07.2008 Approvazione ai sensi dell'art. 12 comma 1 della L.R. 71/78 del piano particolareggiato in zona D2 denominato Partanna Mondello – Deduzioni alle osservazioni presentate alla delibera di Consiglio Comunale n. 89 del 17/05/2005 (PDL n. 37);

25.06.2008 Variante allo strumento urbanistico per la realizzazione di un "miniautodromo per macchine in scala radio telecomandate, con parco urbano, rimboschimento con verde, alberi aiuole ed attrezzature power lo sport all'aria aperta" (PDL n.45508/08);

18.06.2008 Approvazione ai sensi dell'art. 12 comma 1 della L.R. 71/78 del piano particolareggiato in zona D2 denominato Partanna Mondello – Deduzioni alle osservazioni presentate alla delibera di Consiglio Comunale n. 89 del 17/05/2005 (PDL n. 37);

15.03.2008 Rettifica di delibera di Consiglio Comunale, n. 7/04 di Presa d'atto, errori e correzioni (PDL n. 72837);

27.02.2008 Variante al P.P.E. per il mantenimento dell'immobile sito tra piazza S. Domenico, via Roma, via Torre di Gotto e via Gagani, classificandolo con tipologia "Post Bellica" e modalità di intervento "Ristrutturazione" (PDL 727294);



Le varianti urbanistiche al Piano regolatore e le realizzazioni degli impianti pubblici

06.02.2008 "Approvazione progetto esecutivo per la sistemazione a verde attrezzato sportivo e di limitrofo parcheggio tra via della Giraffa, via dell'Antilope e via Guido Rossa a Bonagia" (PDLn° 826468);

06.02.2008 "Adozione Variante Urbanistica al P.R.G. vigente relativa all'Area Urbana di Mondello sottostante le pendici di Monte Gallo (P.D.L. n.536122);

06.02.2008 Approvazione progetto esecutivo per la sistemazione a verde pubblico di un' area tra via Guido Rossa e via della Giraffa a Bonagia (PDL n.826482.);

06.02.2008 Disinquinamento della fascia costiera dell'Acquasanta al fiume Oreto – Adduzione delle acque al depuratore di Acqua dei Corsari mediante il potenziamento del "Sistema Cala", costituito dai seguenti interventi. 1) Impianto di sollevamento porto e relativa condotta premente al collettore Sturzo; 2) Collettore Sturzo; 3) Potenziamento dell'impianto Porta Felice e raddoppio della condotta premente al collettore sud- orientale; 4) Vasca di pioggia annessa all'impianto di sollevamento di Porta Felice. Proposta di variante al P.A.R.F.. (PDL 578645)

29.01.2008 Cambio di destinazione urbanistica dell'immobile sito i Palermo, Viale dei Picciotti n° 7 e Via Santa Miloro n° 2-4-6, sede dell' Istituto Tecnico Industriale Statale A. Volta e relative pertinenze, da zona "B3" e "Parcheggio a zona " F1" – Parere ai sensi dell'art.7 della L.R. 65/81 e s.m.i.. "(PDL n. 710496);

17.01.2008 "Approvazione del progetto definitivo relativo all'intervento in variante urbanistica: 4.16 – Struttura alberghiera La Tonara ". (P.D.L. n. 570545/2007);

09.01.2008 "Programma costruttivo in località Ciaculli a Palermo, per la realizzazione di n. 32 alloggi di edilizia sociale da destinare alla Cooperativa Edilizia Rosa Garden. Respingimento" (P.D.L. n. 822705/2007);

Anno 2009

30/12/2009 Variante Urbanistica finalizzata alla realizzazione di un centro polivalente sportivo sito a Palermo in via S. Cappello da parte dell'Associazione Centro Padre Nostro Onlus (743244/2009);

18/12/2009 Appropriazione del Programma triennale OO.PP. ed elenco annuale ai sensi della L.R. 7/2009". (683448/2009);

18/11/2009: Intesa con l'Autorità Portuale sul nuovo Piano Regolatore Portuale ed individuazione delle Aree Bersaglio (539525/2008);

04/09/2009 Variante Urbanistica finalizzata alla realizzazione di un centro polivalente sportivo sito a Palermo in via S. Ciro da parte dell'associazione Centro Padre Nostro Onlus (616318/09).

07/09/2009 Appropriazione piano di lottizzazione in Z.T.O. " B4b" in località via V.zo Statela, ai sensi dell'art. 14 della L.R. 27/12/1978 n° 71 (798023/2008);

31/07/2009 Verifica aree da destinare alle residenze, attività produttive e terziarie, ai sensi dell'art. 172 del DLGS 267/2000 .

22/07/2009 Progetto definitivo per la realizzazione in variante allo strumento urbanistico vigente, del complesso polifunzionale della polizia di stato nell'area dell'aeroporto di Boccadifalco.

22/04/2009 Parere ai sensi della L.R. 65/81 come modificato dall'art. 6 della L.R. 15/91 e dell'art. 10 della L.R. 40/95 relativo al" Progetto per l'adeguamento a norma ed igienico funzionale dell'edificio sito in via Vito levolella n. 14 da adibire ad istruzione secondaria e superiore.

14/04/2009 Disposizione dell'efficacia ai sensi del comma 4 e del comma 2 dell'art. 19 del Decreto n. 327 del 08/06/2001, e S.M. ed I. della delibera di C.C. n. 321 del 23/11/2006 dal titolo "Approvazione ai sensi del comma 2 dell'art. 19 del Decreto n. 327 dello 08/06/2001 e S.M. ed I. del Progetto di un edificio da destinare ad attività sociale e formativa sito in palermo su via nuova di P.R.G. ADIACENTE Via G.E. Di Blasi, ricadente su un lotto di terreno identificato al F.M. n. 48 p.lle 17, 173 e 179" della congregazione delle suore collegane della Sacra Famiglia e della relativa convenzione.

07/04/2009. Approvazione regolamento per l'autogestione degli alloggi ERP e dei relativi servizi accessori e degli impianti e degli spazi comuni condominiali in edifici di proprietà comunale ai sensi dell'art. 6 della L.R. 18 del 07/06/1994.

07/04/2009 Determinazione dell'Incidenza degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione per gli anni 2007, 2008, 2009.

18/02/2009 Respingimento della richiesta di approvazione del programma costruttivo avanzato dalla Cooperativa Rosa Garden

11/02/2009 Revoca localizzazione ed assegnazione area diritto di proprietà alla cooperativa Celo n.1 – P.E.E.P. n. 10 località Siccheria.

13/02/2009 "Comune di Palermo - Progetto per i lavori di adeguamento alle vigenti norme sicurezza, igiene ed abbattimento delle barriere architettoniche, del complesso edilizio comprendente il Liceo Classico E. Basile e l'Istituto Magistrale Danilo Dolce". Cambio di destinazione urbanistica da "B1 e B2" ad F1 (Istituti di istruzione secondaria superiore).

02/02/2009 Indirizzi per l'approvazione dei programmi costruttivi presentati da cooperative edilizie e/o imprese.

12/01/2009 Delibera di contro deduzioni alla delibera n.9/2008 avente per oggetto: Programma costruttivo per la realizzazione di tre edifici di civile abitazione per complessivi 27 alloggi da realizzare, come previsto dalle prescrizioni esecutive di Borgo Vecchio, all'interno del comparto compreso tra le vie Archimede, vicolo Morici, via D'Alba, via delle Prigioni, Piazza Strazzeri.



Il recupero dei centri storici: temi, problemi e dinamiche

Teresa Cannarozzo

I centri storici rispecchiano la storia, la cultura e le civiltà da cui hanno origine e che ne hanno governato i processi di trasformazione; sono i palinsesti pietrificati dell'economia urbana, delle regole politiche, degli statuti sociali e delle tradizioni culturali delle comunità locali.

I centri storici sono anche i nodi più o meno robusti della storicità del territorio e della rete delle risorse territoriali. Possono essere grandi, medi, piccoli e piccolissimi; possono avere generato città metropolitane o costituire piccoli insediamenti ubicati in territori poco accessibili ed essere soggetti a spopolamento e abbandono. In ogni caso i centri storici delle grandi e medie città risentono della qualità della condizione urbana nel suo complesso e presentano livelli diversi di recupero e di integrazione nella città contemporanea a seconda della loro collocazione regionale e delle politiche urbane adoperate.

Una delle questioni di fondo è se i centri storici delle grandi città possano sfuggire a un destino settoriale, basato solamente sull'eccellenza del patrimonio, sul turismo e sulle attività culturali o possano continuare a svolgere il ruolo di parti ancorché pregiate della città con un mix di attività ordinarie e di funzioni, prima fra tutte, quella residenziale.

I centri storici del Mezzogiorno

I centri storici del Mezzogiorno, tra cui Palermo, hanno ancora bisogno di politiche e di interventi progettuali di conservazione/innovazione finalizzati a immetterli in un nuovo ciclo vitale, compatibile con la storia e i valori dell'insediamento, ridisegnandone il ruolo all'interno della città contemporanea e del sistema territoriale.

Questi insediamenti sono a loro volta lo specchio della società e dell'economia che le ha costruite. La composizione sociale è stata

costituita per molti secoli da una aristocrazia fastosa ma dissipatrice, da un clero opulento, da una borghesia tardiva poco influente e da masse ingenti di proletariato. L'organizzazione sociale e gli investimenti finanziari dei soggetti economicamente più dotati si sono rispecchiati nella forma fisica della città e delle strutture edilizie, producendo organismi urbani caratterizzati da forti contrasti, che vedono a un estremo i fastosi palazzi della nobiltà e delle gerarchie ecclesiastiche, i grandiosi complessi conventuali, le numerose chiese ricche di opere d'arte e all'altro estremo un tessuto residenziale minuto e intricato, fortemente stratificato e spesso notevolmente degradato. Le strutture edilizie dei centri storici meridionali hanno subito trasformazioni e ristrutturazioni continue, che, specie nelle città medie e grandi, impediscono di decifrare con chiarezza i tipi edilizi che spesso derivano da trasformazioni processuali molto intricate.

I rifacimenti seicenteschi e settecenteschi, estremamente diffusi sia nell'edilizia specialistica che residenziale, hanno profuso sugli edifici una patina continua, dalla quale emergono talvolta frammenti architettonici di epoche più antiche. La riqualificazione e il recupero di tali centri dovrebbe avere anche la finalità di svelare i processi di formazione e di trasformazione del patrimonio edilizio e degli spazi aperti.

I centri storici del mezzogiorno sono meno interessati da politiche sistematiche finalizzate al recupero e alla riqualificazione e presentano ancora forti contraddizioni tra ambiti oggetto di accurati restauri e ambiti fortemente degradati dal punto di vista fisico e sociale.

Anche nel Mezzogiorno le politiche urbane più recenti mirano all'enfaticizzazione delle funzioni culturali e turistiche con la massiccia destinazione a musei, alberghi, bed and breakfast di gran parte del patrimonio edilizio storico come documentano le



La necessità di ridisegnarne il ruolo all'interno del sistema territoriale

esperienze di Matera, Taranto, Lecce.

In ogni caso quando i centri storici sono sottratti al ruolo di aree degradate e di sacche di marginalità sociale corrono il rischio di diventare zone residenziali esclusive e terreni arati esclusivamente dalla monocultura del turismo, con processi di gentrificazione e di omologazione fuori controllo.

I centri storici in Sicilia

Le condizioni dei centri storici delle più importanti città siciliane presentano forti contraddizioni. Essi hanno alle spalle una storia millenaria, denunciata dalla complessità degli impianti urbani e dalle profonde stratificazioni del patrimonio architettonico nelle quali possiamo leggere svariate testimonianze stilistiche di diverse epoche. Agli impianti urbani consolidatisi nell'alto medioevo si sono aggiunti impianti successivi di epoca barocca, o sotto forma di espansione dell'abitato (Trapani, Caltanissetta) o di sovrapposizione alle strutture urbane preesistenti (Palermo, Catania, Ragusa, Siracusa). La crescita continua delle città su sé stesse ha comportato la progressiva saturazione delle aree libere e perfino la privatizzazione o la sparizione della rete viaria secondaria. Ciò è leggibile con particolare evidenza nel centro storico di Siracusa (Ortigia), dove a causa della coincidenza plurisecolare della città con l'isola fortificata, la crescita edilizia ha acquisito caratteri parossistici, fagocitando gli edifici preesistenti e occupando piazze, cortili e vicoli.

Già durante l'ottocento i centri storici sono aree degradate, abitate prevalentemente da piccola borghesia e proletariato, caratterizzate da un pericoloso sovraffollamento e da precarie condizioni igieniche che alimentano le epidemie di colera. La nobiltà, in piena crisi economica, ha già abbandonato i propri fastosi palazzi e la nascente borghesia preferisce insediarsi in luoghi più consoni alle proprie aspirazioni. La decadenza del patrimonio edilizio è già iniziata; l'assenza di manutenzione da parte della proprietà accelererà in maniera drammatica i processi di degrado degli edifici.

Durante la seconda guerra mondiale i centri storici subiscono una valanga di bombardamenti, le cui conseguenze, a Palermo e a Trapani sono ancora visibili. Dopo la guerra comincia l'esodo degli abitanti: quello coatto dei ceti meno abbienti verso i quartieri popolari, e quello della piccola e media borghesia verso le zone di espansione; quest'ultima è spinta ad allontanarsi anche dalle previsioni dei piani urbanistici che prevedevano la totale distruzione del centro storico, come nel caso di Palermo. L'allontanamento degli abitanti provoca uno spopolamento che non sarà mai più recuperato e una rarefazione delle attività produttive con un depauperamento progressivo delle attività commerciali e artigianali.

Resistono invece le attività e le funzioni istituzionali dislocate in splendidi edifici ubicati sulle piazze e sulle vie principali e una certa quantità di funzioni culturali, che potrebbero ulteriormente espandersi attraverso l'utilizzazione del patrimonio edilizio monumentale attualmente disponibile e spesso abbandonato.

La chiesa e gli ordini conventuali, pur nella progressiva riduzione del proprio ruolo e delle proprie risorse, costituiscono ancora un presidio e offrono assistenza specie alle comunità immigrate, ma non sono nelle condizioni di assicurare una adeguata manutenzione dei propri beni.

I centri storici siciliani risentono dell'appartenenza a contesti urbani e territoriali molto diversificati con riferimento alla dimensione delle città, alla collocazione geografica, alla vitalità dei contesti socio-economici, all'esistenza di piani e politiche urbane finalizzate alla riqualificazione urbana e al recupero del patrimonio edilizio storico.

I centri storici di Palermo e Catania sono investiti da un processo di valorizzazione, anche se disorganico e in assenza di politiche pubbliche di ampio respiro. Nel caso di Palermo il processo di recupero del centro storico è stato guidato dal Piano Particolareggiato Esecutivo per il recupero del centro storico commissionato da Orlando a Cervellati e Benevolo, denominato comunemente P.P.E., approvato dalla Regione nel 1993 e assistito da una legge regionale che ha canalizzato notevoli risorse finanziarie a favore degli interventi di recupero pubblici e privati.

Agrigento e Siracusa hanno goduto di una legge speciale, la legge regionale n. 70 del 1976 che imponeva la redazione di un piano particolareggiato e assegnava risorse finanziarie al Comune e ai privati. Mentre a Siracusa, opera dal 1990 un piano particolareggiato che ha innescato concretamente il recupero e la valorizzazione di Ortigia, ad Agrigento il piano particolareggiato è andato in porto solo nel 2007 e il centro storico versa in pessime condizioni.

Per il recupero del centro storico di Ragusa fu predisposta la legge regionale 61 del 1981, che dotò il Comune di abbondanti risorse finanziarie, consentì di acquisire centinaia di immobili e permise di attuare una serie di interventi di restauro su edifici di pregio senza attendere la redazione di uno strumento urbanistico, che per altro non è stato ancora definito. Trapani, Caltanissetta ed Enna non dispongono di piani specifici finalizzati al recupero dei rispettivi centri storici, ma mentre Trapani ha subito alcuni interventi di riqualificazione urbana realizzati in occasione dell'America's Cup nel 2005, i centri storici di Caltanissetta ed Enna continuano a esprimere abbandono, degrado e marginalità.

Palermo e Siracusa hanno avviato concretamente il recupero dei rispettivi centri storici da quando sono entrati in vigore i rispettivi piani a ciò finalizzati e si sono attivati canali finanziari, prevalentemente regionali, per sostenere gli interventi pubblici e privati di recupero.

In ambedue i casi il recupero è partito con lentezza e con un notevole spreco di risorse finanziarie erogate "a pioggia"; ha avuto recentemente una certa accelerazione quando gli imprenditori hanno capito che l'investimento nel centro storico diventava economicamente conveniente.

Sia a Palermo che a Siracusa il recupero del centro storico si manifesta attualmente come una somma di "recuperi edilizi" per lo più ad opera di privati, realizzati sulle piazze e sulle vie di maggior pregio; non investe la riqualificazione degli spazi pubblici, non prevede una quota significativa di edilizia residenziale pubblica e non è guidato da indirizzi sulle attività e le funzioni da privilegiare, al di là dell'enfasi sulla ricettività turistica alberghiera a cinque stelle.

Il processo di recupero è sottolineato dall'apertura, specie lungo le vie e le piazze principali, di ristoranti, pub, piani bar, enote-

Soltanto nel 1997 il primo disegno di legge su una riforma urbanistica nazionale

che, etc.. che scatenano una frenetica vita notturna ed entrano in conflitto con i pochi residenti superstiti. Questo accade dappertutto ma non ad Agrigento dove l'attenzione al centro storico è circoscritta ancora alla sola via Atenea.

Si è creato comunque un mercato immobiliare prima inesistente; i prezzi degli immobili sono cresciuti enormemente e si assiste a una fervida compravendita di edifici anche abitati. Naturalmente tutto ciò prelude alla cacciata degli abitanti meno abbienti, siano essi indigeni o extra-comunitari e alla sparizione dei piccoli esercizi commerciali e artigianali. Rischiano grosso anche i grandi mercati storici all'aperto.

Si assiste in sintesi a un ricambio radicale di abitanti e di attività al di fuori di qualsivoglia controllo pubblico.

L'evoluzione del quadro normativo

Da un punto di vista normativo sappiamo bene che nonostante l'ampiezza del dibattito culturale sviluppatosi in Italia nel dopoguerra, che ha visto l'A.N.C.S.A. tra i protagonisti più impegnati, la nozione e la definizione di centro storico non compaiono mai nella legislazione urbanistica statale; compaiono con grande ritardo in alcune leggi speciali e nelle leggi urbanistiche regionali.

Per molti anni lo Stato non ha ritenuto di doversi occupare della materia e di poter ignorare gli avanzamenti culturali dovuti alle elaborazioni dell'A.N.C.S.A., di nuove commissioni parlamentari, alla sperimentazione avviata in occasione di alcuni piani regolatori, tra cui quello avviato alla fine degli anni '60 dal Comune di Bologna.

Nemmeno la legge 457 del 78 che ha indirettamente riportato l'attenzione sulle aree degradate dei centri storici, fa esplicito riferimento ad essi, ricorrendo invece alla nozione di patrimonio edilizio.

Negli anni '90 i provvedimenti legislativi nazionali continuano a non occuparsi esplicitamente dei centri storici, muovendosi nel solco della 457. Ciò ha contribuito a non dare carattere di priorità al recupero delle città storiche e a canalizzare risorse e investimenti altrove. Si è assistito contemporaneamente a una proliferazione di strumenti urbanistici, per lo più riconducibili ai piani particolareggiati come i programmi integrati di intervento o i programmi di recupero urbano che propongono sostanzialmente la concertazione tra l'intervento pubblico e quello privato, offrono procedure semplificate e costituiscono varianti dei piani regolatori generali.



Centri storici, dalla Sicilia due circolari per la riqualificazione e il riuso del patrimonio

Gli interventi di questo tipo proposti su tutto il territorio nazionale, ampiamente pubblicizzati in mostre e monografie, rivelano in realtà che, per la maggior parte dei casi, l'obiettivo della riqualificazione urbana viene raggiunto attraverso la costruzione di migliaia di metri cubi di iniziativa privata.

Il tema dei centri storici conquista una propria identità e specificità nella elaborazione di alcune leggi speciali riferite a particolari città (con appositi canali finanziari per gli interventi) o a particolari contesti territoriali, colpiti da gravi calamità (per lo più terremoti) e in alcune leggi regionali. Tra le prime ricordiamo la legge speciale per Venezia, quella per i Sassi di Matera e la normativa sul recupero dei casali della periferia napoletana emanata in attuazione della legge 219 del 1981. Ci limitiamo a citare queste leggi perché sono quelle che costituiscono il più notevole avanzamento metodologico e normativo dell'intervento nei centri storici derivante dall'evoluzione e dalla maturazione culturale del tema in riferimento agli aspetti progettuali, economici e gestionali.

Un posto di rilievo merita la legge regionale siciliana n. 70 del 1976, dedicata al recupero dei centri storici di Siracusa (l'isola di Ortigia) e di Agrigento, nella quale i primi articoli, ispirati dalla Carta di Gubbio, hanno valenza di carattere generale.

Bisogna arrivare al 1997 per trovare il primo disegno di legge nazionale, proposto dal ministro dei Beni Culturali e vice presidente del Consiglio Walter Veltroni, denominato Norme per le città storiche, finalizzato al recupero e alla rivitalizzazione dei centri storici, dei quartieri e dei siti di interesse storico artistico. La proposta è stata aspramente criticata dall'Istituto Nazionale di Urbanistica con argomentazioni un po' sbrigative, concernenti principalmente la sottrazione di competenza agli enti locali a favore delle Soprintendenze e l'assenza di connessioni con la disciplina urbanistica. Ed è stata rapidamente abbandonata.

I disegni di legge di riforma urbanistica o di governo del territorio sepolti in Parlamento, per la maggior parte ignorano il tema dei centri storici; che viene solo sfiorato nel Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio del 2004. Nel migliore dei casi la problematica dei centri storici viene trattata nella legislazione urbanistica delle regioni.

Indirizzi progettuali e operativi in Sicilia

In Sicilia, sia nella legislazione speciale che in quella ordinaria, si prevedeva che il recupero dei centri storici dovesse attuarsi tramite la redazione di piani particolareggiati, strumenti urbanistici complessi e costosi, e per questo utilizzati molto raramente. Basti pensare che solo Siracusa e Palermo sono dotate di piani particolareggiati che coprono l'intera città storica.

Nonostante il poco interesse della politica siciliana verso la normativa urbanistica, dimostrata dall'inesistenza di una legge urbanistica aggiornata, qualche ramo dell'amministrazione regionale, pur in un quadro di contraddizioni, se non di vero e proprio conflitto con altri settori del medesimo apparato, ha cercato di suggerire nella seconda metà degli anni '90 un nuovo modello di sviluppo regionale e di assetto del territorio, basato sulla migliore utilizzazione delle risorse culturali, insediative, naturalistiche e ambientali per tentare di dare alla Sicilia un nuovo ruolo economico e produttivo nell'ambito nazionale e internazionale.

Ci si riferisce in particolare alle Linee Guida del Piano territoriale paesistico regionale approvate nel 1999 (PTPR), e a due circolari sulla pianificazione comunale e sul recupero dei centri storici, emanate nel 2000.

Nel PTPR la Regione aveva messo finalmente a fuoco il tema dell'intervento di recupero dei "Centri e nuclei storici" consolidando e ampliando l'orientamento culturale espresso succintamente nell'art. 55 della L.R.71/78 e nelle leggi speciali. Il PTPR, infatti per la prima volta, "individua quali centri e nuclei storici le strutture insediative aggregate storicamente consolidate delle quali occorre preservare e valorizzare le specificità storico-urbanistiche-architettoniche in stretto e inscindibile rapporto con quelle paesaggistico-ambientali".

Come si evince da quanto sopra, l'intervento di recupero dei centri storici, è stato finalmente promosso anche in Sicilia come obiettivo irrinunciabile e qualificante per conseguire un assetto del territorio regionale culturalmente ed economicamente aggiornato, per il quale si sollecita una adeguata attenzione da parte delle amministrazioni locali e si comincia ad assegnare risorse.

Per raggiungere pienamente l'obiettivo era necessario però aggiornare tecnicamente e culturalmente anche il contenuto dei piani urbanistici finalizzati al recupero dei centri storici.

Per conseguire questo risultato, anche in assenza di sostanziali modifiche legislative, l'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente, ha emanato due circolari sulla pianificazione comunale e sul recupero dei centri storici, che, pur muovendosi nell'ambito della normativa vigente, hanno determinato un nuovo modo di fare i piani regolatori, privilegiando finalmente la riqualificazione urbana e il riuso del patrimonio edilizio storico.

I due provvedimenti hanno avuto l'obiettivo di utilizzare al meglio anche il contributo della pianificazione locale, che è obbligatoria per legge e soggetta a rinnovamento periodico, per pervenire anche "dal basso" al riordino e alla riqualificazione del territorio regionale, facendo appello alla responsabilità degli amministratori locali.

Ambedue le circolari veicolano un messaggio di fondo: che le scelte progettuali devono scaturire da analisi approfondite dello stato di fatto, da percorsi conoscitivi appropriati e strutturati in funzione degli obiettivi da raggiungere.

In particolare, la circolare n. 3/2000 "Aggiornamento dei contenuti degli strumenti urbanistici generali e attuativi per il recupero dei centri storici" introduce lo strumento urbanistico della variante generale per la zona "A" e prevede l'intervento diretto, limitando l'utilizzazione dei piani particolareggiati ad aree che presentano problematiche particolari. Essa costituisce una vera e propria guida tecnica e culturale per strutturare i piani urbanistici finalizzati alla riqualificazione e al recupero dei centri storici.

Data la difficoltà del tema e la poca sperimentazione effettuata, la circolare suggerisce in maniera didascalica il numero e la qualità degli elaborati da redigere, le scale di rappresentazione, le analisi da svolgere, le destinazioni d'uso compatibili con la rivitalizzazione della città storica.

Il patrimonio edilizio storico e gli spazi ineditati dovranno essere analizzati e classificati attraverso l'analisi tipologica, che

Servono interventi progettuali che coniughino tradizione con innovazione e modernizzazione

non deve essere basata sull'uso di "tipi" aprioristicamente determinati, ma su studi e indagini dirette sul "campo" relazionate alla storia e alle tradizioni locali.

Al fine di facilitare la comprensione degli argomenti trattati, è allegata alla circolare una nota che contiene la "terminologia" e l'elenco delle "destinazioni d'uso".

Il nuovo strumento urbanistico della variante generale per la zona A ha avuto successo e una ventina di comuni, in attesa di aggiornare i piani regolatori generali, hanno cominciato a rivedere la pianificazione all'interno dei centri storici intraprendendo la via della formazione della variante generale, più snella e meno costosa del piano particolareggiato.

Le varianti generali assicurano quadri organici e aggiornati di riferimento entro cui collocare i soggetti attuatori e le risorse finanziarie, condizioni richieste dall'Unione Europea per erogare i finanziamenti necessari alla realizzazione degli interventi.

Conclusioni

E' sicuro che i centri storici hanno bisogno di interventi progettuali di innovazione e modernizzazione che non si esauriscono nella sostituzione edilizia, anche pregevole, di qualche tassello, ma che riguardano l'intera struttura urbana e la sua immissione in un nuovo ciclo vitale, compatibile con la storicità e i valori dell'insediamento, che deve comunque mantenere una molteplicità di funzioni e di ruoli, tra cui quello residenziale.

Il problema della presunta frattura tra conservatori e innovatori, alimentato da pasdaran di opposti schieramenti, denota prima di tutto l'incapacità di inquadrare correttamente il tema di discussione, la metodologia progettuale e gli obiettivi da raggiungere. Non ci può essere conservazione senza innovazione.

Bisogna abbandonare sterili contrapposizioni e praticare una progettualità di maggiore respiro: offrire una visione strategica del ruolo della città storica all'interno della città contemporanea e del sistema territoriale.

L'innovazione può concernere i rapporti tra il centro storico, la città contemporanea e il territorio di gravitazione, ma anche i modi di abitare e le tipologie di servizi all'interno della città storica, da offrire a una società in mutamento; ci riferiamo alla dimensione e all'aggregazione degli alloggi in relazione alla qualità e alla consistenza offerta dal patrimonio edilizio storico e alla domanda posta dai possibili utenti, come famiglie tradizionali, singles, anziani, studenti, immigrati; al ruolo degli spazi pubblici e agli spazi di relazione nell'ambito di una città intesa come "bene comune" in cui tutti possano praticare il "diritto alla città".

Riferimenti bibliografici

Muratori Saverio, *Studi per una operante storia urbana di Venezia*, Roma, 1959.

Muratori Saverio, *Studi per una operante storia urbana di Roma*, 1964.

Mumford Lewis, *La città nella storia*, Etas Kompass, Milano 1967.

Caniggia Gianfranco, "Ricerca storico tipologica", in *La città di Como*. 1968-69, Como 1970.

Pirenne Henri, *Le città del medioevo*, Laterza, Roma-Bari 1971.

Scannavini Roberto, "Bologna, il piano per il centro storico", in AA. VV., *L'intervento pubblico nei centri storici*, Edilizia Popolare n°110, Roma 1973.

Cervellati Pier Luigi, "Bologna - Introduzione all'intervento pubblico nel centro storico", in AA. VV., *L'intervento pubblico nei centri storici*, Edilizia Popolare n°110, Roma 1973.

Cervellati Pier Luigi, Scannavini Roberto (a cura di), Bologna: *Politica e metodologia del restauro nei centri storici*, il Mulino, Bologna 1973.

AA. VV., *L'intervento pubblico nei centri storici*, Edilizia Popolare n°110, Roma 1973.

Huizinga Johan, *L'autunno del medioevo*, Sansoni, Firenze 1974.

Caniggia Gianfranco, *Strutture dello spazio antropico - Studi e note*, Uniedit, Firenze 1976.

Cervellati Pier Luigi, Miliari Mariangela, *I centri storici*, Guaraldi, Firenze 1977.

Cervellati Pier Luigi, Scannavini Roberto, De Angelis Carlo, *La nuova cultura delle città*, Mondadori, Milano 1977.

Garin Eugenio, *Medioevo e rinascimento*, Laterza, Roma-Bari 1978.

Ennen Edith, *Storia della città medievale*, Laterza, Roma-Bari 1978.

Caniggia Gianfranco, Maffei Gian Luigi, *Composizione architettonica e tipologia edilizia - Lettura dell'edilizia di base*, Marsilio Editori, Venezia 1979.

Ciccone Filippo (a cura di), *Recupero e riqualificazione urbana nel Programma straordinario per Napoli*, Giuffrè, Milano 1984.

Benevolo Leonardo, *L'ultimo capitolo dell'architettura moderna*, Laterza, Roma-Bari 1985.

Roberto Lopez, *Intervista sulla città medioevale*, Bari, Laterza, 1984.

Cannarozzo Teresa, *Cultura dei luoghi e cultura del progetto*, Alinea, Firenze 1986.

Triglia Lucia, *La città in Sicilia*, Alinea, Firenze 1992.

Cannarozzo Teresa (a cura di), *La riqualificazione della città meridionale*, Quaderni di Urbanistica Informazioni n° 11, Roma 1992.

Maffei Gian Luigi (a cura di), *La casa rurale in Lunigiana*, Venezia, Marsilio 1990.

Maffei Gian Luigi, *La casa fiorentina nella storia della città*, Venezia, Marsilio 1990.

Gabrielli Bruno, *Il recupero della città esistente*, Etaslibri, Milano 1993.

Gimdalcha Ismé, *Il progetto Kalhesa*, Marsilio, Venezia 1995.

Cannarozzo Teresa, *Dal recupero del patrimonio edilizio alla riqualificazione dei centri storici*, Palermo Pubblicula Editrice, 1999.

Tommaso Giura Longo e Maurizio Petrangeli (a cura). Introduzione di Teresa Cannarozzo, *L'architettura per la riqualificazione della città esistente. Il contributo dei Premi Gubbio*, Roma, Gangemi Editore, 2001.

Giuseppe Abbate, *Il ruolo dell'analisi tipologica nel recupero dei centri storici*, Palermo, Pubblicula Editrice, 2002.



Le fragilità del territorio urbano e periurbano

Francesco Lo Piccolo

Il titolo di questo contributo esplicita un tratto caratteristico e indiscutibile del territorio oggi: la sua fragilità. Qualunque analisi condotta a scala globale o locale, riferita a qualsivoglia contesto geografico e spaziale, non può che mettere in evidenza questo aspetto, che è peraltro tema “attuale” e “ricorrente” anche nelle cronache e nei resoconti giornalistici. I dissesti idrogeologici del messinese non sono che la più recente testimonianza di una fragilità territoriale diffusa, fatalisticamente accettata dai più come fenomeno irreversibile. Le considerazioni che seguono tentano di individuare alcune ragioni e possibili ipotesi alternative di sviluppo, affrontate in ricerche recenti (Lo Piccolo, 2009; Leone, Lo Piccolo e Schilleci, 2009) e riferite al contesto regionale siciliano, a partire dall’obiettivo di ridare nuova centralità al territorio agricolo, perturbato o di frangia, a fronte di una sovraurbanizzazione cronica ed endemica che è la causa principale di tale fragilità.

La sovraurbanizzazione dei nostri territori è fenomeno sfortunatamente consolidato in un arco temporale non breve, che assume caratteristiche differenti in ragione dei contesti, ma esiti analoghi per ciò che riguarda il consumo di suolo, a prescindere che si tratti di ulteriori espansioni residenziali urbane, o del proliferare di seconde case, o ancora di nuove strutture terziarie per il commercio o il tempo libero. Nelle aree rurali l’incremento abitativo è sempre meno relazionato all’incremento della produzione agricola: al contrario è dipendente dalla crisi o riduzione della attività agricola e della relativa disponibilità di aree non più coltivate e altrimenti utilizzabili. L’urbanizzazione abusiva manifesta in tal senso il definitivo distacco avvenuto fra la dimensione dell’abitare e i luoghi della produzione e del lavoro, spesso prescindendo dalle più ‘ovvie’ e canoniche forme di ‘razionalità economica’; come è noto, in Sicilia forse più che altrove, gli indicatori di produttività, ricchezza, reddito, benessere e qualità della vita hanno scarti notevoli, che sono ampiamente ‘leggibili’ anche nell’uso distorto del territorio e nella violazione del paesaggio. La produzione della ricchezza è altrove, il territorio non ha alcun valore, l’ambiente naturale è sottoposto a pressione ben oltre le sue capacità di carico, l’ambiente costruito è sepolto dalla nuova edificazione, l’ambiente antropico subisce modelli e culture di importazione, semplificati o degenerati, che distruggono e omologano le molteplici culture territoriali locali: questa sintetica descrizione di Magnaghi (1998, p. 5), riferita a contesti (non solo geografici) generali, acquista in Sicilia una dimensione forse più estrema, certo malsana, e per alcuni versi inquietante, di “sovraurbanizzazione”.

Già analisi precedenti hanno posto in evidenza questo tratto distintivo, comune peraltro a numerosi contesti del mezzogiorno, ravvisando “una crescita non necessariamente eccessiva, ma certamente abnorme della città meridionale, con una netta obsolescenza di qualsiasi modello interpretativo della gerarchizzazione dei centri” (Becchi Collidà, 1978, p. 43). Il contesto siciliano enfatizza, probabilmente più di altri nel mezzogiorno, questa caratteristica, e per ragioni che oggi non si possono più ascrivere unicamente alla disgregazione dell’agricoltura ed alla crisi dei sistemi produttivi territoriali. Questa analisi è riconducibile a più generali riflessioni che concernono i modelli di sviluppo sino ad oggi

adottati e le contraddizioni non sanate tra questi ultimi ed una realtà locale contrassegnata da un sistema economico marginale e arretrato, anche nei suoi aspetti dinamici e apparentemente innovativi. Nel nostro contesto prevalgono logiche di interesse di breve durata, si continua a perseguire la separazione fra pianificazione urbanistica e politiche agricole, si trascurano i vantaggi (diretti e indiretti) di una agricoltura capace di qualificare i paesaggi e garantire qualità ambientale e tutela del benessere. Le aree verdi, di fatto residue nella accezione comune e prescindendo dalla loro collocazione urbana o periurbana, continuano ad essere le più deboli e, di conseguenza, le più minacciate.

A fronte della pervasiva diffusione di questi fenomeni, il tornare ad interrogarsi sulle specificità dei luoghi, sulle differenze dei contesti locali, sulla non ‘neutralità’ del territorio è azione recente ma oggi sufficientemente diffusa, sia pur all’interno di una minoranza di tecnici, amministratori, intellettuali che probabilmente non rispecchiano fenomeni e idee generalmente condivisi.

La lettura dei fenomeni di trasformazione del territorio siciliano conferma quanto da alcuni da tempo è stato sostenuto (con scarsi risultati): le patologie dei contesti locali non possono essere ricondotte ad un difetto di modernità. Se è vero che “bisogna rovesciare l’ottica e iniziare a pensare che probabilmente nel Sud d’Italia la modernità non è estranea alle patologie di cui ancora oggi molti credono che essa sia la cura” (Cassano, 1996, p. 3), ricerche recenti suggeriscono ipotesi operative che pongano al loro centro (e fondamento) modelli di sviluppo non convenzionali. Il potenziale innovativo della risorsa-paesaggio presuppone la necessità di abbandonare modelli di interpretazione della realtà obsoleti e che in ogni caso si sono dimostrati, alla prova dei fatti, inefficaci e perdenti, ‘scommettendo’ nella “possibilità di rovesciare il rapporto: non pensare il sud alla luce della modernità ma al contrario pensare la modernità alla luce del sud” (Cassano, 1996, p. 3).

Una adeguata politica di governo del territorio non può pertanto prescindere dalla ridefinizione del ruolo dei territori agricoli – e del ruolo strutturale dell’agricoltura – in un’ottica di valorizzazione dei patrimoni di lunga durata, di re-instaurazione di relazioni virtuose e sinergiche fra città e mondo rurale, di riduzione del consumo di suolo e di riconnessione in chiave ecologica dei sistemi territoriali locali. In questa accezione complessa e integrata di ambiente fisico, ambiente costruito ed ambiente antropico, l’approccio territorialista che qui si propone, e che è declinato in numerose esperienze di ricerca, ha come finalità la attivazione di sistemi di relazioni virtuose fra le suddette componenti costitutive del territorio, per una “produzione durevole” di ricchezza, sempre meno misurabile con indicatori esclusivamente monetari (Magnaghi, 1998, pp. 3 e ss.). Questa nuova ed ampia accezione di “territorio come bene pubblico” si declina anche a partire dal ruolo attivo e dal peso potenzialmente “competitivo” attribuibile al territorio agricolo (Ferraresi e Coviello, 2007); attribuisce alla produzione agricola la precondizione per

Ipotesi alternative di governo e sviluppo ridefinendo il ruolo dei territori agricoli

la produzione di qualità territoriale; riconsidera ambiti e relazioni, potenzialmente virtuose, fra spazi urbani e spazi agricoli; tiene conto del capitale sociale e del valore sociale aggiunto che può scaturire da nuove forme di lavoro e da economie non mercantili, ma altresì finalizzate a produrre e scambiare valore territoriale; identifica i paesaggi come ambienti di vita; aspira alla costruzione collettiva di assetti insediativi democratici, civili ed equi, a partire dalla rappresentazione identitaria dei luoghi (Magnaghi, 2005) e dalla prefigurazione di scenari strategici per una progettualità locale coerente con i presupposti teorici enunciati (Magnaghi, 2007). In quest'ottica, gli obiettivi e le ipotesi progettuali praticabili si articolano a partire dalla valorizzazione non gerarchica dei sistemi territoriali locali, dalla costruzione attiva (e condivisa) di paesaggio e di qualità ambientale, dal riconoscimento del primato di una agricoltura multifunzionale in grado di rinsaldare i legami territoriali e di promuovere filiere agroalimentari locali di qualità, tali da incrementare le reti corte fra produzione e consumo, attraverso diversi assetti insediativi (e relativi processi di pianificazione), innovative modalità di organizzazione della produzione primaria e congruenti risposte a nuovi stili di vita e domande sociali. Tali obiettivi – e le conseguenti ipotesi progettuali atte a perseguirli – si rivelano di non semplice applicabilità al territorio siciliano, sia per oggettive ra-

gioni di contesto che per alcune criticità problematiche. Un ripensamento in merito ai processi di crescita e a nuove, innovative forme di produzione di territorio, che siano indirizzate ad una ridefinizione del ruolo strutturale dell'agricoltura appare una ipotesi ardua da praticare, ma in qualche modo necessaria. Dall'analisi del contesto siciliano emerge infatti la difficoltà ad affermarsi del nuovo modello culturale (e di sviluppo) proposto, a causa del prevalere di logiche di consumo di suolo, di aggressione ai territori agricoli residui, di scarsa sensibilità (civica e, soprattutto, istituzionale) nei confronti dei temi della promozione ed incremento del territorio agricolo tradizionale, ai fini della biopermeabilità, della garanzia e difesa delle risorse ecologiche ed ambientali ancora esistenti, del miglioramento delle complessive condizioni di vita e di qualità (anche) urbana, del rovesciamento di modelli di produzione e consumo obsoleti. Sfortunatamente, le risposte istituzionali non appaiono sensibili rispetto a tali temi, ed anzi si ostinano a riproporre soluzioni inadeguate e ulteriormente dannose, come anche recentemente dimostrato dalle proposte contenute nel cosiddetto 'Piano casa', sia a livello nazionale che regionale. Affrontare il tema della salvaguardia attiva di territori agricoli residui e, in taluni casi, fragili, ma indispensabili a fronte di una



Il prevalere di visioni e interessi locali può avere un effetto boomerang

“insostenibilità” della crescita, obbliga a misurarsi – oltre che con le ragioni economiche che ne sono all’origine – anche con i principi del locale e dell’universale, in termini complessi, e pericolosamente ambivalenti. Il dibattito culturale che negli ultimi anni si è sviluppato intorno a questo tema, e la eterogenea – e a volte contraddittoria – varietà di posizioni emerse, testimoniano la difficoltà della questione, ed i rischi di un continuo capovolgimento delle tesi sostenute. La difesa degli interessi locali e dei principi universali assumono di volta in volta ruoli e valenze differenti.

Se da un lato numerose sono le ragioni che inducono a privilegiare – o a considerare comunque con particolare attenzione – la dimensione locale, o per essere più precisi la pluralità delle dimensioni locali (Magnaghi, 1990 e 1998), dall’altro i principi del bene e dell’interesse pubblico, cui la natura per l’appunto eminentemente pubblica dell’urbanistica tradizionalmente si richiama, fanno riferimento ad una dimensione universale, o comunque sovralocale, che non può essere trascurata all’atto del prevalere di interessi e particolarismi di sorta che sembrano inficiare prospettive di sostenibilità (sociale e territoriale). Al tempo stesso il prevalere di “visioni” (e interessi) locali possono anche avere effetto simmetrico e inverso, una sorta di effetto boomerang, specie in contesti meridionali dove il processo degenerativo di culture locali deteriori (siano esse criminali o meno) si incrocia, storicamente (Dolci, 1962), con spreco di risorse territoriali ad alta valenza culturale o ambientale, indifferenza ai concetti di bene ed interesse pubblico ed alle loro espressioni materiali e fisiche (oltre che sociali), affermazione privatistica di interessi e privilegi a scapito di innovative modalità di governo del patrimonio collettivo (Lo Piccolo e Schilleci, 2005).

Quest’ordine di considerazioni induce ad interrogarsi in merito al concetto di comunità, e a porsi alcuni quesiti. A riguardo un’osservazione critica, e alcune considerazioni volutamente provocatorie, possono contribuire ad approfondire questo tema: il sentimento di comunità, i valori e le attese di cui le comunità sono portatrici, i saperi più o meno ‘inesperti’ giocano un ruolo ambiguo, sono – in alcuni casi – altamente discutibili, o perché ‘contagiati’ (e pertanto alterati, traditi, ‘corrotti’) da elementi culturali globali ‘di importazione’ (e pertanto superficialmente assorbiti o malamente assunti e interpretati) o perché recuperano, o rielaborano, sottoprodotti culturali remoti, inaccettabili o inadeguati retaggi di pratiche e stili di vita. Consapevolmente o inconsapevolmente, è questo un elemento che condiziona molte pratiche (e riflessioni) di pianificazione. Penso ad alcuni esempi deteriori di affermazione dei bisogni delle comunità locali, che hanno recentemente prodotto – in determinati casi e contesti in Sicilia – soluzioni non convincenti, di bassa qualità e di scarsa efficacia, di “progettualità locale” (Lo Piccolo e Schilleci, 2005; Lo Piccolo e Schilleci, 2007). In questo senso la comunità locale non è automaticamente portatrice di valori ‘sani’.

Questo consente inoltre di leggere sotto luce differente le ragioni degli insuccessi e degli errori del passato, ed al tempo stesso conferma ruolo e potenzialità degli strumenti tecnici e conoscitivi nella formazione di comunità locali consapevoli e culturalmente mature.

Le nuove domande sociali e le relative trasformazioni in corso, espressione di nuovi stili di vita, affiorano infatti in alcuni, sporadici, casi. Da essi emergono letture di nuove geografie di domanda sociale autorganizzata, individuazione di soggetti sociali non convenzionali, pratiche partecipative che si esplicano ed applicano a contesti locali raramente indagati a tal fine, come i paesaggi rurali. Segnali significativi ma numericamente contenuti, e che si possono assumere più come intenzionalità sperimentative che come pratiche ampiamente riscontrabili e largamente condivise. Obiettivo, quest’ultimo, difficile da raggiungere, ma perseguibile, con ostinata tenacia, a partire anche dai pochi, esili segni di “discontinuità” in positivo rispetto al passato. Nel nostro contesto, il ripristino del principio di legalità e il riconoscimento della identità e valore dei luoghi risultano temi centrali e si intersecano, a ragione, con il ruolo e la ‘consapevolezza’ delle comunità locali, storicamente niente affatto estranee ai processi di trasformazione/alterazione del territorio e del paesaggio.

Riferimenti bibliografici

- Becchi Collidà A. [1978], “La città meridionale”, in F. Indovina (a cura di), *Mezzogiorno e crisi. Situazione economica, struttura urbana, conflitti e forze politiche*, Franco Angeli, Milano.
- Cassano F. [1996], *Il pensiero meridiano*, Laterza, Roma-Bari.
- Dolci D. [1962], *Spreco. Documenti e inchieste su alcuni aspetti dello spreco nella Sicilia occidentale*, Einaudi, Torino.
- Ferraresi G., Coviello F. [2007], “Neoagricoltura e nuovi stili di vita: scenari di ricostruzione territoriale”, *Urbanistica*, vol. LIX, n. 132.
- Leone M., Lo Piccolo F., Schilleci F. (a cura di) [2009], *Il paesaggio agricolo nella Conca d’Oro di Palermo*, Alinea, Firenze.
- Lo Piccolo F. (a cura di) [2009], *Progettare le identità del territorio. Piani e interventi per uno sviluppo locale autosostenibile nel paesaggio agricolo della Valle dei Templi di Agrigento*, Alinea, Firenze.
- Lo Piccolo F., Schilleci F. [2005], “Local Development Partnership Programmes in Sicily: Planning Cities without Plans?”, *Planning Practice and Research*, vol. 20, n. 1.
- Lo Piccolo F., Schilleci F. [2007], “Scenari aggregati e identità locali latenti”, in A. Magnaghi (a cura di), *Scenari strategici. Visioni identitarie per il progetto di territorio*, Alinea, Firenze.
- Magnaghi A. (a cura di) [1990], *Il territorio dell’abitare. Lo sviluppo locale come alternativa strategica*, Franco Angeli, Milano.
- Magnaghi A. (a cura di) [1998], *Il territorio degli abitanti. Società locali e autosostenibilità*, Dunod, Milano.
- Magnaghi A. (a cura di) [2005], *La rappresentazione identitaria del territorio. Atlanti, codici, figure, paradigmi per il progetto locale*, Alinea, Firenze.
- Magnaghi A. (a cura di) [2007], *Scenari strategici. Visioni identitarie per il progetto di territorio*, Alinea, Firenze.

Le funzioni dell'agricoltura periurbana

Giuseppe Barbera

Il paesaggio mediterraneo nella sua lenta evoluzione millenaria ha mantenuto alcune proprietà fondanti che sono alla base della sua specificità tradizionale: il carattere periurbano (attorno alla città, al villaggio, al borgo, alla dimora) chiuso e protetto, policulturale e polispecifico, irriguo e multifunzionale; la stretta relazione con la cultura; la continua fonte d'ispirazione artistica.

Nonostante i grandi cambiamenti sociali e tecnologici, il decremento di biodiversità specifica e intraspecifica, i fenomeni diffusi di urbanizzazione e d'infrastrutturazione, il paesaggio non ha ancora perso una forte "identità estetica... un carattere che inerisce al luogo e lo individua come quel particolare luogo e in questo senso è altrettanto oggettivo delle altre determinazioni delle quali ci serviamo per individuare una specifica porzione di territorio" (D'Angelo, 2001). Negli ultimi anni, però, in un contesto di profondi cambiamenti produttivi e sociali relativi allo sviluppo agricolo e all'uso del territorio, il paesaggio mediterraneo è soggetto a cambiamenti d'uso e di funzione che rischiano di cancellarne, in un futuro non lontano, i suoi caratteri funzionali e percettivi. Negli spazi periurbani che gli erano propri, la funzione produttiva tende sempre di più a limitarsi all'autoconsumo, la funzione ambientale e paesaggistica si dissolve nel degrado dei paesaggi "supermarket" o "discarica", la funzione culturale ed estetica è piegata alle necessità del giardino ornamentale a servizio della residenza, la funzione etica si riduce alla memoria di chi in quei paesaggi ancora sopravvive.

Nell'ambito di una visione necessariamente multifunzionale per la quale il settore agricolo, oltre alla funzione (primaria e fondativa) del produrre beni produce anche benefici esterni, ambientali e sociali, è comunque necessario, inizialmente, fondarsi su di essa partendo dal presupposto che il rapporto tra l'agricoltore e la terra che coltiva è un rapporto che necessariamente si manifesta nel tempo, e che la sua figura (di proprietario, di affittuario, comunque fondata su una fidelizzazione) non può in alcun modo - come avviene - essere sostituita da giardinieri o forestali se non si vuole fare del paesaggio una vacua rappresentazione. Le attività produttive devono valorizzare e non subire la vicinanza con la città: mercati contadini, filiere corte, chilometri zero sono tante forme che esprimono potenzialità da cogliere, meglio ancora se indirizzate a prodotti di elevata qualità in termini di tipicità e legame con il territorio e basati su metodi di produzione biologica. Va auspicato in tal caso che questi sistemi produttivi non si limitino alla mera introduzione d'input "biologici" che sostituiscano quelli chimici, quanto all'affermazione di un sistema che nel disegno dell'agroecosistema, nella formazione di un mosaico paesaggistico e di corridoi verdi all'interno di una rete ecologica, sia indirizzato all'alta diversità specifica, intraspecifica ed ecosistemica.

Dal punto di vista delle funzioni ambientali, le aree verdi urbane e periurbane sono importanti per la depurazione dell'aria. Sono attive nell'immobilizzazione di alcuni inquinanti particolati (polveri, metalli pesanti) e nella metabolizzazione di sostanze gassose (CO, NOx, H2S) emesse da attività antropiche che hanno sede privilegiata in città o nelle sue vicinanze (industrie, traffico veicolare, sistemi di riscaldamento...). Grande interesse rivestono le aree verdi di frangia urbana anche nel contrastare l'incremento dell'"isola di calore". Fenomeno che si manifesta con temperature medie di 3-5 C più elevate di quelle delle limitrofe aree agricole e che comporta la diminuzione del comfort termico, la crescita dei consumi energetici per il condizionamento estivo degli edifici e una maggiore presenza d'inquinanti. L'uso agricolo degli spazi periurbani ostacola anche i fenomeni d'impermeabilizzazione del suolo e quelli erosivi e assicura la ricarica delle falde acquifere.

Circa le funzioni culturali, le aree agricole periurbane, dove ancora si trovano i segni del paesaggio agricolo tradizionale (in linea con quanto auspicato a diversi livelli dalla Convenzione Europea del Paesaggio, dal Piano Nazionale per lo Sviluppo Rurale...), manifestano oggi diversi valori, come le eredità storiche e culturali, il paesaggio come bene monumentale, le amenità rurali da tutelare e incoraggiare anche dal punto di vista turistico e ricreativo. Le aree agricole periurbane possono anche svolgere una funzione didattica in rapporto alla possibilità che i cittadini hanno di rintracciare legami con la propria storia, anche familiare, e all'opportunità che deriva per le scuole dalla prossimità con un sistema ecologico che conserva parte della sua naturalità e della sua evoluzione antropica, divenendo così preziosa occasione didattica. Servono in ogni caso percorsi e servizi (ecomusei, aree didattiche, collezioni botaniche) che consentano di comprendere e apprezzare la storia di un rapporto millenario tra la città e la sua agricoltura. Serve, in definitiva, una politica che individui e pratichi strategie che conservino caratteri, funzioni, identità dei paesaggi agrari periurbani multifunzionali. La loro salvaguardia non può essere lasciata ai risultati del mercato, al reddito che questo può assicurare al produttore, richiede il sostegno della politica (va riconosciuto all'agricoltore il ruolo di custode di un bene collettivo) e della ricerca.

La multifunzionalità non è più solo un modo per aumentare i redditi delle imprese agricole, ma uno strumento che produce un diverso modello di sviluppo rurale. È di questo che c'è bisogno.



Agricoltura periurbana e città contemporanea

Marilena Orlando

Urbanizzazione incontrollata, esaurimento progressivo delle risorse naturali, disastri ambientali, cambiamenti climatici, inquinamento e degrado a vari livelli, difficoltà di smaltire i rifiuti, consumo di suolo a spese del territorio agricolo sono solo alcuni aspetti caratterizzanti i territori abitati e i segni allarmanti di una emergenza ambientale, che costituisce ormai un tema con cui la pianificazione urbana e territoriale deve mettersi in relazione a partire da una necessaria integrazione della questione ambientale nell'ambito di piani e politiche di governo del territorio.

Dunque la nuova sfida dell'architetto-urbanista è quella di pensare, progettare, costruire in termini di "qualità" in territori profondamente compromessi dall'uso antropico scellerato.

In questa direzione è possibile riconoscere nel territorio stesso i segnali per una inversione di tendenza: le aree periurbane, che si configurano spesso come spazi rurali dismessi, privi di funzioni o ruoli produttivi, in stato di abbandono e per questo aperti a ipotesi di utilizzazione edilizia o infrastrutturale (Rossi Doria, 2007, pg. 111) potrebbero diventare una occasione per ritrovare l'equilibrio perduto tra insediamento urbano e territorio aperto. Nell'ambito di questi spazi periurbani disarmonici e disordinati della città contemporanea, l'agricoltura potrebbe costituire un ingrediente irrinunciabile per attivare processi di riqualificazione urbana e territoriale e aprire nuovi scenari di sviluppo.

Gli orientamenti e le politiche comunitarie e nazionali

I fenomeni di antropizzazione del territorio che hanno caratterizzato soprattutto il XX secolo hanno raggiunto livelli tali da compromettere le caratteristiche originarie dei paesaggi producendo alterazioni, in alcuni casi irreversibili, e hanno confinato ad un ruolo marginale il territorio rurale, prevalentemente quello periurbano.

La campagna più prossima alle aree urbanizzate, che continua ad essere un ambito debole e di conseguenza il più minacciato, è stata recepita dalle discipline della pianificazione territoriale come spazio "non ancora urbanizzato" (Calori, pag. 167). Alla inadeguatezza degli strumenti urbanistici, prevalentemente rivolti a resistere alle trasformazioni piuttosto che a governarle, è corrisposta una crescente sensibilità verso i possibili ruoli dell'agricoltura nell'ambito delle politiche comunitarie relative allo sviluppo rurale.

Il Regolamento n. 1290/2005 del Consiglio dell'Unione Europea, relativo al finanziamento della politica agricola comune, comporta una serie di misure, comprese quelle relative allo sviluppo rurale, di cui occorre garantire il finanziamento per contribuire al conseguimento degli obiettivi della politica agricola comune.

Con la Decisione del Consiglio europeo del 20 febbraio 2006 (2009/144/CE) sono stati approvati gli Orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale relativi al periodo di programmazione 2007-2013.

Tali orientamenti riflettono il ruolo multifunzionale che l'attività agricola svolge in termini di ricchezza e diversità dei paesaggi, di prodotti alimentari e di retaggio culturale e naturale. Le aree periurbane vengono descritte come aree deboli su cui prevedere azioni adeguate: "le zone rurali sono caratterizzate da situazioni affatto diverse tra loro, come lo spopolamento che colpisce le zone più isolate e il declino delle aree periurbane che risentono della crescente pressione esercitata dai centri urbani". Sulla base degli orientamenti strategici, ciascuno Stato membro elabora la propria

strategia nazionale di sviluppo rurale, che costituisce il quadro di riferimento per la preparazione dei programmi di sviluppo rurale.

Tra gli indirizzi europei ritroviamo anche i Pareri del Comitato economico e sociale europeo. Il parere d'iniziativa 1209/2004 riconosce l'agricoltura come un fattore di sviluppo socio-economico, definisce il valore degli spazi agricoli periurbani sul piano sociale, politico ed economico, e propone di favorire meccanismi e strumenti per la protezione e lo sviluppo degli spazi agricoli periurbani su scala europea, per la cui riuscita è indispensabile il ruolo delle amministrazioni locali. All'interno dei contesti periurbani si pone l'urgenza della marginalità delle produzioni rurali come diretta conseguenza delle crescenti pressioni insediative: in tal senso il Comitato economico sociale europeo sostiene come gli ambiti agricoli, in particolar modo nei territori periurbani, assicurino funzioni ambientali, sociali ed economiche e costituiscano un freno alle espansioni urbane. Dal punto di vista economico invece le produzioni agricole, sempre meno competitive in questi ambiti, possono trovare nelle città vasti bacini di utenza e costituire pertanto crescenti opportunità di rilancio economico.

Inoltre il CESE propone la creazione di un Osservatorio europeo sull'agricoltura periurbana che agisca come centro di riferimento per monitorare, analizzare e far conoscere la situazione dell'agricoltura periurbana europea e come punto di incontro, riflessione e dialogo tra le amministrazioni di livello locale e regionale e i vari organismi europei.

Sulla scorta degli indirizzi comunitari, l'Italia ha redatto il Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale, destinato a definire le strategie da adottare per gli interventi da realizzare attraverso i fondi destinati all'Italia per il periodo 2007-2013 (circa 7.150 milioni di euro).

Il Piano, nel classificare le macrotipologie di aree rurali, indica quelle ricadenti in poli urbani, che si caratterizzano per una "funzione produttiva limitata" ma a volte fortemente specializzata, per i quali si esorta la definizione di interventi adeguati nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale regionali, anche a seguito del "degrado del paesaggio nelle aree perturbate", che compare come punto di debolezza nell'ambito di una analisi swot sulle condizioni socio-economiche del territorio rurale italiano.

A livello nazionale gli orientamenti comunitari vengono recepiti soprattutto attraverso la redazione della Carta per l'agricoltura periurbana (2006), elaborata dalla Confederazione italiana agricoltori, in cui, a partire dal riconoscimento delle aree agricole periurbane sul piano sociale, politico ed amministrativo, si dichiara la necessità della predisposizione di azioni e norme specifiche, affinché le aree metropolitane si dotino di efficaci strumenti di pianificazione, di assetto territoriale e di risorse finanziarie per evitare che le aree agricole periurbane siano sottoposte a processi di urbanizzazione tali da comprometterne l'esistenza. La carta rilancia la funzione ambientale, alimentare, energetica, culturale delle aree agricole presenti in ambiti urbani, penalizzate nelle produzioni e nella estensione, e introduce, tra le innovative proposte operative: le entrate alternative agli oneri di urbanizzazione per i comuni che riducano la pres-

La nuova sfida dell'architetto urbanista è pensare agli spazi in termini di qualità

sione speculativa sui suoli e la "valutazione di impatto agricolo" per interventi che prevedano l'impiego di suolo agricolo.

La Sicilia

Il Programma di sviluppo rurale della Regione Siciliana, sulla base del Piano nazionale di sviluppo rurale, individua tra le aree urbane 13 comuni caratterizzati da una bassa incidenza della agricoltura. Il Psr, a partire dal riconoscimento del ruolo del paesaggio rurale come risorsa, definisce il ruolo dell'agricoltura multifunzionale nelle aree periurbane che, attraverso la fornitura di beni e servizi e una riconosciuta dimensione sociale, diventa una occasione per innalzare la qualità della vita e instaurare interazioni nuove con le aree urbane.

Tuttavia, il Psr non definisce interventi prioritari per le aree periurbane, ma ribadisce e convalida, per il periodo 2007-2013, l'approccio delle esperienze Leader già avviate nella precedente stagione della programmazione economica e l'interazione con gli altri strumenti della programmazione negoziata, come opportunità per proseguire nello sviluppo delle aree rurali siciliane.

Ma il confronto con il quadro delle politiche territoriali e urbane promosse su tutto il territorio regionale fa emergere come gli interventi attivati siano orientati solo marginalmente all'agricoltura.

A riprova di ciò possiamo fare riferimento alla nuova stagione dei piani strategici, che nella maggior parte dei casi non solo sono

stati avviati in contesti urbani e territoriali che avevano già attivato esperienze pregresse di Pit (Catania, Trapani, Messina, Enna, Sant'Agata di Militello, Sciacca, Erice, Licata, Ragusa, Monreale, Partitico, Favara, Avola, Paternò, Palermo, Mazara del Vallo, Modica); Prusst (Catania, Monreale, Avola, Paternò, Messina, Modica, Acireale); Patti territoriali (Catania, Comiso, Erice, Licata, Monreale, Partitico); Leader (Erice, Paternò); Leader plus (Enna); Contratti di quartiere (Agrigento, Barcellona Pozzo di Gotto); Urban (Trapani, Messina, Palermo), ma si sono "sovrapposti" agli stessi anche in relazione alle tematiche proposte.

In generale, nell'ambito dei piani strategici si osserva come il tema della agricoltura emerga come "risorsa" (produttiva e paesaggistica) da incentivare, e mai come "criticità" sulla quale intervenire, a partire dal processo di estinzione e di degrado prevalente presso aree urbane. Nello specifico, i piani strategici in cui compare la "campagna", sono relativi a realtà territoriali in cui l'agricoltura è un fattore indiscutibile di sviluppo locale (Licata, Ragusa, Partinico e Avola) e per le quali emerge la volontà di una ri-territorializzazione delle economie locali e l'allineamento delle politiche di filiera (Todaro, 2007). Nei piani di dimensione urbana (Orlando, 2008), quelli in cui il tema delle aree periurbane potrebbe incidere maggiormente, se non altro in virtù della estensione territoriale, a volte non trascurabile, non



L'agricoltura nei piani strategici regionali emerge come risorsa e non come criticità

ci sono indicazioni circa le azioni e le strategie da attuare, sebbene l'attenzione a questi ambiti territoriali emerga nel programma di sviluppo rurale.

Se la necessità di avviare processi e politiche di messa in valore di questa terra di mezzo (Fanfani, 2006, pag. 60), che è il territorio periurbano, ha portato alla progressiva attenzione nell'ambito delle politiche comunitarie, alla crescente consapevolezza della necessità di adottare strumenti e strategie adeguate di governo del territorio nel contesto nazionale, la Sicilia, in cui il processo di erosione del territorio agricolo degli ambiti periurbani diventa quanto più profondo e pervasivo, dimostra una certa lentezza nel recepire tali indirizzi e una mancanza di integrazione tra la programmazione economica e gli strumenti da mettere in campo.

Il caso di Palermo

A Palermo l'equilibrio tra città e campagna si interrompe a partire dagli anni sessanta del novecento, fino ad arrivare all'assetto attuale, che si caratterizza per la presenza di alcuni brandelli di territorio agricolo e residui di ruralità.

Il Prg del 1962 che, delimitando le aree agricole, le disciplinava come se fossero aree residenziali attraverso elevati indici di fabbricabilità, ha prodotto una città che è cresciuta a dismisura in tutte le direzioni, cancellando i paesaggi tipici della Conca d'Oro. Quel che ne rimane oggi è riconoscibile come campagna periurbana, che mantiene i propri caratteri identitari, solo là dove le pratiche agricole ne permettono la sopravvivenza. Ma nella gran parte di questi ambiti rurali, che non sono più produttivi, da un lato si è insediata una città di mezzo (Baldi, 2009, pg. 54), in cui sono state realizzate costose residenze extraurbane, insediamenti residenziali di periferia, strutture indifferenti ai caratteri dei luoghi; dall'altro troviamo aree rurali dismesse, inesorabilmente destinate al degrado e all'abbandono.

Il nuovo Piano regolatore generale, sebbene sia un "piano di conservazione e riqualificazione dell'esistente, che concede pochissimo all'espansione" (Cannarozzo, 2004), non è riuscito ad arrestare il processo di urbanizzazione delle aree residue del territorio palermitano.

Lo strumento urbanistico infatti, già durante la sua redazione, registrava i mutamenti che avvenivano a spese del territorio agricolo. Infatti, alla funesta politica regionale che ha autorizzato l'urbanizzazione delle aree agricole per scopi produttivi, si è aggiunto tutto il sistema della programmazione complessa che ha consentito di operare profonde trasformazioni del territorio attraverso il meccanismo perverso della "deroga" (Rossi Doria, 2009, pg. 32).

In tal senso osserviamo come sia la prima che la seconda stagione dei Prusst propongano trasformazioni urbane su tutto il territorio comunale in variante urbanistica e, in nome dello sviluppo sostenibile del territorio, i progetti si traducano in interventi puntuali che occupano e occuperanno non solo zone destinate dal Prg a servizi pubblici e di uso pubblico e a zone produttive, ma soprattutto aree destinate a verde agricolo (34%).

A questi si aggiungono altri discutibili processi di urbanizzazione di alcune aree della Conca d'Oro che tendono a provocare la perdita del carattere identitario, storico e culturale che ancora possiedono.

A tal proposito si citano due casi, che hanno caratteri comuni a

tutte le previsioni dello stesso tipo. Si tratta di proposte di trasformazione urbanistica, in variante allo strumento urbanistico, di aree a prevalente destinazione agricola, contigue a quartieri residenziali periferici ed in prossimità di una viabilità per la grande affluenza per la realizzazione di grandi strutture commerciali.

Il "Centro commerciale di Fondo Raffo" ricadrà nel fondo agricolo che fino agli inizi del 1700 costituiva un latifondo coltivato dai gesuiti a mandorli, pistacchi, carrubi e ulivi. Tale area è parte integrante del più ampio sistema della Piana dei Colli che, sul finire del secolo XVIII, si caratterizza per l'insediamento di residenze nobiliari per la villeggiatura. Il progetto prevede una superficie coperta equivalente a circa un quarto dell'area, i parcheggi ne occupano quasi la metà, e le aree verdi sono ridotte ad un terzo della superficie interessata, oltre ad essere state declassate nel regime di tutela. Infatti l'area, che ricade nella zona omogenea "verde storico" (art. 21 delle N.T.A), è soggetta a tutela ambientale come "parco urbano" e a "vincolo paesaggistico" per l'intera estensione (D.L. 490/99, art. 139 - ex legge 1497/39). Tuttavia, nella medesima area, lo strumento urbanistico individua anche la destinazione d'uso "centro della municipalità" che, non avendo una precisa localizzazione, consente di trasformare l'area in "potenzialmente edificabile" (Cannarozzo et al., 2007).

Il "Centro commerciale Torre Ingastone" ricadrà in un'area agricola in stato di abbandono, caratterizzata da vegetazione spontanea e da alberi d'altro fusto, da alcuni uliveti e agrumeti, e attraversata dal canale Celona. L'area agricola, si estende per circa 35.000 mq, e, nonostante il degrado della vegetazione, costituisce un sistema naturale-antropico di valenza ecologica. Nelle adiacenze si trova Torre Ingastone, probabile punto di difesa di una grande masseria, testimonianza dei sistemi insediativi storici connessi all'agricoltura. Nei pressi, infatti, si riconosce un complesso edilizio di carattere rurale, di cui alcuni edifici sono risalenti al secolo XIX. L'intervento da realizzare ricade nelle zone omogenee D2, destinate a nuovi insediamenti produttivi ed E1 "parti anche residuali di territorio prevalentemente pianeggianti, ancorché compromesse da insediamenti residenziali, caratterizzate da colture agricole". La previsione di edificazione pregiudica un'occasione di riqualificazione ambientale del contesto urbano gravitante sull'area.

Tali piani particolareggiati, se definitivamente approvati, daranno il via ad un processo irreversibile di trasformazione di porzioni di territorio che, pur circondate da aree fortemente urbanizzate, contribuiscono ancora a mantenere parzialmente inalterati i valori storico-identitari propri della Conca d'Oro, legati non solo al patrimonio architettonico edilizio (ville, bagli e borgate agrumicole) ma anche che a quello agricolo-ambientale (Cannarozzo et al., 2007, Lo Piccolo, 2007).

In questo momento, le politiche pubbliche in atto tendono far prevalere interessi privati che, dando luogo a destinazioni d'uso non pianificate ma "subite" dal territorio, producono non solo interventi autoreferenziali e investimenti finalizzati al mero profitto imprenditoriale, ma sottraggono aree libere alla collettività, riducono drasticamente occasioni di riqualificazione di aree già compromesse e abbassano la soglia di salubrità della città con-

Auspicabile un processo di cambiamento che tuteli le risorse idriche e ambientali

temporanea.

Ma è proprio da questa situazione preoccupante che ci si augura si possa ripartire per innescare un processo di cambiamento. A partire da una indiscutibile funzione produttiva dell'agricoltura, gli ambiti periurbani possono fornire beni e servizi, come filiere alimentari, servizi ricreativi e turistici, didattici e sociali, dare una risposta ai bisogni della città che chiede un innalzamento della qualità della vita, e diventare una opportunità per la riduzione dell'inquinamento, la tutela delle risorse idriche ed ambientali, la conservazione del suolo.

In questo contesto si rivela di crescente interesse la ricerca di strumenti di supporto a politiche e piani in grado di affrontare in termini integrati le questioni poste dalla espansione urbana, ancora dilagante, e di recuperare il valore economico, sociale e identitario degli spazi aperti periurbani.

Bibliografia e documenti

ABBATE Giuseppe e ORLANDO Marilena (2009), "Centri commerciali a Palermo: alla conquista della Conca d'Oro", in Leone Manfredi, Lo Piccolo Francesco e Schilleci Filippo (2009) (a cura di), *Il paesaggio agricolo della Conca d'Oro*, Alinea, Firenze, pgg. 305-313.

ABBATE Giuseppe (2006), "L'esperienza del Prusst di Palermo", *Urbanistica Informazioni*, 210, pg. 52-53.

BALDI Elsa Maria (2009), "La conca d'oro e la città contemporanea", in Leone Manfredi, Lo Piccolo Francesco e Schilleci Filippo (a cura di), *Il paesaggio agricolo della Conca d'Oro*, Alinea, Firenze, pgg. 53-58.

BALDI Maria Elsa e LEONE Manfredi (2003) (a cura di), *Agricoltura e città. Una integrazione possibile*, Adarte, Palermo.

CANNAROSSO T., Fontana D., Borsellino D., (2007), Osservazioni al Piano Particolareggiato relativo al "Progetto di utilizzo del Centro di Municipalità Fondo Raffo", in variante al P.r.g. vigente, adottato dal Consiglio Comunale con delibera n. 365 del 6/12/2006, Palermo, mimeo.

CANNAROSSO Teresa (2004), "Palermo: il martirio di un piano orfano", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 80, pgg. 123-143.

COLONNA Romano Laura (2006), *Dinamiche territoriali e aree agricole: politiche di sviluppo rurale*, tesi di dottorato in Pianificazione Urbana e Territoriale, tutor: prof. Ignazia Pinzello, Palermo, mimeo.

COMUNE DI PALERMO (2009), *Programma di riqualificazione e sviluppo sostenibile del territorio (Prusst) di Palermo*. Relazione, Settore Urbanistica, Servizio Prusst, Palermo, mimeo.

CONFEDERAZIONE ITALIANA AGRICOLTORI (2006), *Carta per l'Agricoltura periurbana*.

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA (2006), *Orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013)* Decisione del Consiglio 144/CE/2006, Bruxelles.

COMITATO ECONOMICO SOCIALE EUROPEO (2004), *L'agricoltura periurbana*, Parere di Iniziativa 1209/2004, Bruxelles.

DI BENE e D'EUSEBIO Luca (2007) (a cura di), *Paesaggio agrario, una questione non risolta*, Gangemi, Roma.

DONADIEU Pierre (2004), *Campagne urbane, una nuova propo-*

sta di paesaggio della città, Donzelli, Roma.

FANFANI David (2006), "Il governo del territorio e del paesaggio rurale nello spazio "terzo" periurbano. Il parco agricolo come strumento di politiche e di progetto", *Progettare sui limiti*, numero monografico della Ri-Vista Ricerche per la progettazione del paesaggio, 6, pgg. 54-69.

FERRARA Guido e CAMPIONI Giuliana (1997), *Tutela della naturalità diffusa, pianificazione degli spazi aperti e crescita metropolitana*, Il verde editoriale, Milano.

LEONE Manfredi, Lo Piccolo Francesco e Schilleci Filippo (2009) (a cura di), *Il paesaggio agricolo della Conca d'Oro*, Alinea, Firenze.

LEONE Manfredi (2003), *La riqualificazione delle aree verdi come elemento strategico dello sviluppo urbano sostenibile*, Pubblicicula, Palermo.

LO PICCOLO Francesco (2009) (a cura di), *Progettare le identità del territorio. Piani ed interventi per uno sviluppo locale autosostenibile nel paesaggio agricolo della Valle dei Templi di Agrigento*, Alinea, Firenze.

MININNI Mariavaleria (2005) (a cura di), "Dallo spazio agricolo alla campagna urbana", *Urbanistica*, 128, pgg.7-37.

MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI (2009), *Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale*, Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, Roma.

ORLANDO MARILENA (2008), "Piani strategici in Sicilia: la dimensione urbana", *Urbanistica Informazioni*, 219, pgg. 54-55.

PINZELLO Ignazia (2000), "Quale piano per la tutela del territorio?", in Pinzello Ignazia, *Paesaggi di pietra, le cave tra natura e pianificazione*, La Medusa, Marsala.

REGIONE SICILIANA ASSESSORATO AGRICOLTURA E FORESTE (2008), *Programma di sviluppo rurale*, Sicilia 2007/2013, Regione siciliana, Palermo.

ROSSI DORIA BERNARDO (2009), "La conca d'oro. I processi di urbanizzazione, le aree agricole, le politiche e i piani a Palermo", in Leone Manfredi, Lo Piccolo Francesco e Schilleci Filippo (a cura di), *Il paesaggio agricolo della Conca d'Oro*, Alinea, Firenze, pgg. 25-38.

ROSSI DORIA BERNARDO (2009), "Gli altri spazi del territorio urbano. Paesaggio agricolo e governo del territorio", in Lo Piccolo Francesco (2009) (a cura di), *Progettare le identità del territorio. Piani ed interventi per uno sviluppo locale autosostenibile nel paesaggio agricolo della Valle dei Templi di Agrigento*, Alinea, Firenze, pgg. 45-60.

ROSSI DORIA BERNARDO (2007), "Gli altri spazi del territorio urbano. Paesaggio agricolo e governo del territorio", in Di Bene e D'Eusebio Luca (a cura di), *Paesaggio agrario, una questione non risolta*, Gangemi, Roma.

TODARO Vincenzo (2007), "L'esperienza siciliana", *Urbanistica informazioni*, 216, pgg. 55-56.

Le aree protette: evoluzione e rapporti tra urbanistica, programmazione e ambiente

Ignazia Pinzello

L'importanza che oggi sempre più si riconosce all'ambiente e l'attenzione che va posto 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. Diventa così esigenza primaria conservare la biodiversità mettendo in moto politiche territoriali ed azioni che segnino un'inversione di tendenza e che siano mirate al contenimento dell'uso delle risorse. La tutela della natura ed in particolare di alcuni siti specifici operata attraverso provvedimenti normativi o legislativi è un primo passo verso la salvaguardia degli ecosistemi; ma per evitare l'isolamento di questi e perché si attui uno scambio genetico occorre instaurare un sistema di relazioni tra ambienti naturali, semi-naturali e antropici.

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. Ciò ha sollecitato l'approvazione di leggi nazionali e regionali che, sottoponendo aree di elevato interesse scientifico al regime di protezione, ne riconoscono il valore, considerandoli patrimonio della collettività.

Nelle aree protette, oltre ai principi di conservazione e tutela, diventa indifferibile la promozione dello sviluppo sostenibile, sperimentando e attivando azioni volte ad esso.

I temi dello sviluppo sostenibile e della partecipazione occupano i primi posti nell'agenda politica dei governi nazionali e locali e a questo che dovrebbe segnare un'inversione di tendenza nelle politiche territoriali ed economiche ed essere trasversale nei comportamenti dell'intera collettività, non corrispondono azioni, norme, leggi e piani in attuazione dei principi dettati dai numerosi documenti internazionali.

E' con la Carta di Belgrado (1975) che per la prima volta viene affrontata l'importanza di un nuovo rapporto etico che l'uomo e la società nel suo insieme deve avere con la natura. La Carta, nel ribadire la necessità di una nuova etica, attribuisce al sistema dell'educazione ambientale un ruolo di primo piano nella convinzione che essa contribuisce al processo di conoscenza, di crescita e di acquisizione di una consapevolezza del ruolo che l'individuo ha nella società.

Nell'obiettivo di sviluppare un'etica ambientale, nel 1982, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adottò la Carta Mondiale per la Natura nella quale viene riaffermata l'importanza della cooperazione internazionale relativamente ai problemi socio economici, culturali, di pace e sicurezza e nella consapevolezza che «L'umanità fa parte della natura e la vita dipende dalla continuità del funzionamento dei sistemi naturali che sono la fonte di energia e di nutrimento. La civiltà ha le proprie radici nella natura, che ha modellato la cultura umana e influenzato tutte le realizzazioni artistiche e scientifiche e che il vivere in armonia con la natura offre agli esseri umani le migliori opportunità per sviluppare la loro creatività e per il riposo e lo svago.». Questa dichiarazione intergovernativa individuava strategie e politiche necessarie per la salvaguardia ambientale.

Le aree protette sono certamente caratterizzate dagli aspetti ambientali e paesaggistici che per la loro rarità ne fanno musei en plein air, tuttavia a causa dell'accelerazione dei fenomeni di tra-

sformazione, possono considerarsi aree residuali. Le aree protette hanno assunto un ruolo importante nelle politiche indirizzate allo sviluppo sostenibile rafforzando la regola dell'equilibrio delle tre "E" (ecologia, equità, economia) e le interrelazioni tra gli ambiti economici, sociali ed ambientali, e questo rafforza il sistema di relazioni con il contesto territoriale.

Esse, in relazione alle dinamiche territoriali, svolgono un ruolo fondamentale nelle politiche di riequilibrio territoriale e di contenimento dei processi di urbanizzazione, tuttavia si registra una assenza di integrazione tra le differenti politiche e di attivazione di strumenti necessari per il raggiungimento degli obiettivi di istituzione. Il riconoscimento di tale ruolo diventa 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 costruzione della Rete ecologica per ricondurre le aree protette a sistema, l'attribuzione delle stesse a specifiche categorie per l'attivazione di procedure e rapporti, istituzionali e non, propri delle singole aree. Cresce sempre più la consapevolezza del passaggio dalla tutela di parti del territorio al sistema di relazioni che le aree protette devono instaurare con esso soprattutto in considerazione che una buona parte di queste sono prossime ad aree urbanizzate. Nel V congresso mondiale sui parchi (Durban 2003) fu stilato dai 3000 partecipanti un documento che oltre ad indicare un nuovo modello per le aree protette che costruisca "una sinergia tra la conservazione, la riproduzione dei sistemi che sostengono la vita e lo sviluppo durevole" sancisce che "gli obiettivi di conservazione dovranno tenere equamente conto degli interessi di tutti coloro che sono coinvolti" e indica le aree protette come "sorgente di benefici oltre i confini: oltre i loro confini segnati sulla carta, oltre i confini degli Stati, oltre le società, i sessi e le generazioni".

Le aree protette in Sicilia

Gli anni ottanta sono stati caratterizzati da una intensa attività legislativa in materia di pianificazione ambientale, sia a livello nazionale (l.n.431/85) sia nell'ambito della Regione Sicilia (L.R.n.98/81 e L.R.n.14/88).

L'approvazione della L.R. n.98/81, successivamente modificata dalla L.R.n.14/88, che istituiva parchi e riserve naturali, rappresentò una svolta nella politica territoriale regionale e certamente segnava l'inizio di un lungo processo di conoscenza del territorio nei suoi aspetti peculiari, di sensibilizzazione della collettività, di sperimentazione di nuove figure pianificatorie, di nuovi scenari di assetto territoriale.

Il passo importante è stato quindi quello di passare da una politica che privilegiava i processi di urbanizzazione ad una politica che ridava all'ambiente un ruolo primario nella pianificazione.

La prima fase di attuazione di essa, che è durata un decennio, ha registrato un altro momento importante con l'approvazione del Piano Regionale delle riserve (giugno 1991) che ha portato a circa l'11% il territorio regionale protetto. La componente naturale registra la presenza di emergenze geologiche di particolare rarità e rappresentatività, di emergenze botaniche e di

Nel 1991 il Piano Regionale delle riserve ha portato all'11% il territorio protetto

alberi monumentali, di una biodiversità faunistica e di habitat di elevato interesse scientifico e comunque suscettibili di valorizzazione scientifica e culturale.

Le aree protette si configurano come un sistema a "macchia di leopardo" ed il rischio che si corre è che anche i piani (Piano territoriale per i parchi e piano di sistemazione e utilizzazione per le riserve) siano limitati alle aree perimetrate trascurando il contesto territoriale in cui si trovano e non relazionandosi agli strumenti di pianificazione ordinaria. Per superare il sistema a "isole" è necessario procedere al riconoscimento dei "potenziali ecologici" come i più adatti per una reinterpretazione dell'assetto complessivo del territorio concepito come sistema di risorse da connettere in rete. Solo così si potrà parlare di sistema di aree protette riconoscendo la rete ecologica non solo come "sistema interconnesso di habitat, di cui salvaguardare la biodiversità", ma come occasione di messa in valore del paesaggio "capace di supportare funzioni di tipo ricreativo e percettivo" nonché produttivo (paesaggio agrario) rafforzando il suo valore identitario. E' necessario abbandonare il modello di una pianificazione ad "isola" per mettere in moto sinergie che determinano un coinvolgimento di soggetti diversi (comuni, privati, ente parco) nelle azioni di pianificazione.

La pianificazione delle aree protette, più di ogni altro sistema di pianificazione, impone un processo di conoscenza e di lettura interdisciplinare e transdisciplinare. Per la diversità che contraddistingue le singole aree ed i loro territori contestuali non appare possibile riferirsi ad un modello di piano, ma piuttosto occorre che i piani delle aree protette si integrino con la pianificazione del territorio. L'istituzione del Parco, in particolare, ha rappresentato l'occasione per coniugare lo sviluppo e la salvaguardia dell'ambiente con le attività locali, gestione delle risorse, occupazione. Il passaggio dall'istituzione dei parchi alla loro gestione ed attivazione degli strumenti di pianificazione, ha messo in evidenza alcuni nodi problematici che riguardano sia la zonizzazione sia lo strumento di piano.

In particolare il piano territoriale del Parco, vista la complessità del territorio, deve interagire con la pianificazione comunale assecondando la logica che il confine del parco e dell'area protetta non è sinonimo di isolamento quanto piuttosto occasione di coinvolgimento di più soggetti nei processi di pianificazione. Esso è strumento idoneo, assieme al programma economico e sociale, non solo per garantire la salvaguardia dell'ambiente naturale e del paesaggio, ma anche per lo sviluppo dell'economia locale. Infatti oltre agli obiettivi di salvaguardia e di conservazione degli aspetti naturali e ambientali vi sono quelli volti a dare indirizzi per l'attuazione di modelli di gestione del territorio e di attività, diretti a promuovere uno sviluppo locale sostenibile, ad organizzare un sistema di fruizione che coinvolge il territorio esterno, ad individuare legami di relazione ecologica, paesistica e fruitiva tra parco e contesto.

Il rapporto con il contesto territoriale e in particolare con i centri abitati limitrofi al perimetro del Parco, è rafforzato recuperando attività, come quella ricettiva con l'utilizzazione del patrimonio immobiliare non utilizzato, e funzioni di formazione e promuovendo un sistema di relazioni.

E' proprio in questa occasione che si evidenzia la necessità di una interazione tra pianificazione paesistica e pianificazione urbanistica e tra queste e la programmazione economica, nel riconside-

rare il rapporto tra questi strumenti non in maniera gerarchica bensì integrata.

Pur nel convincimento che notevoli passi si sono fatti in tema di politica ambientale, nella considerazione che ambiente e paesaggio non possono essere considerate entità separate, si deve pur tuttavia rilevare che le competenze attribuite a due differenti Assessorati, in Sicilia, certamente ostacolano la tanto auspicata relazione tra strumenti di pianificazione urbanistica e strumenti di pianificazione ambientale. C'è da domandarsi: Il paesaggio non è una componente dell'ambiente? Ed il bene ambientale non è forse un bene culturale? Forse un parco naturale o una riserva naturale non comprendono alti valori paesaggistici? La separazione di competenze è in contraddizione con il principio della pianificazione che considera il territorio come un grande sistema articolato in sottosistemi tra di loro interconnessi.

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



Le zone rurali come fonte di biodiversità qualità della vita e sviluppo autosostenibile

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, tuttavia questa strategia di rilancio impone che si guardi all'intero territorio con mente aperta e soprattutto nel superamento dell'ambito comunale. Occorre avviare azioni e politiche che, a partire dai valori propri dei luoghi, ridiano centralità ai centri abitati decentralizzando in essi quelle attrezzature e quei servizi, con l'uso di nuove tecnologie, che si ritengono utili per la crescita delle popolazioni e della integrazione di questi nel sistema diffuso regionale.

Le aree agricole come elemento indispensabile per la biodiversità

L'agricoltura riveste un ruolo di rilievo contribuendo alla conservazione della biodiversità, ruolo che viene sancito dalle numerose direttive comunitarie vigenti e dalla Convenzione Europea del Paesaggio che, in particolare, estende agli spazi rurali oltre che a quelli naturali, urbani e periurbani i temi della «gestione», «pianificazione» e «salvaguardia». Le aree agricole ed in particolare quelle periurbane si configurano oggi come spazi dove trovano luogo le forti tensioni tra agricoltura e pressione dell'urbanizzazione, tensioni che ne hanno generato l'attuale stato di fragilità, per la perdita delle condizioni di competitività, dei propri caratteri e specificità. Le zone rurali, nel nuovo quadro degli orientamenti comunitari, vengono considerate elemento indispensabile per la manutenzione del territorio, produttrici di valori ambientali, di qualità della vita, nella direzione di uno sviluppo autosostenibile e integrato del territorio. Esse sono caratterizzate, infatti, da un significativo patrimonio di biodiversità, di paesaggio agrario, di patrimonio storico e architettonico, di cultura antropologica ed in quest'ottica "identità" e "unicità", divengono elementi importanti per la definizione di azioni di valorizzazione e per l'orientamento di nuovi processi di rigenerazione del territorio. Perché questo avvenga è necessario ricondurle ad un sistema a "rete" che nella sua forma articolata e complessa penetri nel territorio e diventi al tempo stesso la struttura portante nel processo di pianificazione. A questa diminuzione di identità si associa una perdita del concetto di sistema, infatti non si può parlare di sistemi che strutturano il paesaggio rurale quanto piuttosto di singoli elementi che lo compongono, di aree agricole residuali.

L'agricoltura è una pratica irrinunciabile, ma gli aspetti economici ad essa collegati e non direttamente da essa dipendenti la mettono in crisi e determinano l'abbandono delle terre; essa è una attività da mantenere e da incentivare ed inoltre contribuisce alla continuità ambientale.

Conciliare le esigenze dello sviluppo economico delle aree rurali con il rispetto delle risorse naturali e paesaggistiche è una sfida che richiede il contributo di esperti di diverse discipline, ma anche la partecipazione consapevole e interessata delle popolazioni locali. La compromissione di intere aree agricole e la conseguente

perdita dei propri caratteri e delle proprie specificità deve oggi fare riflettere sulla miopia delle politiche pubbliche, infatti a fronte di un profondo indebolimento delle produzioni agricole che ha reso il suolo vulnerabile all'edificazione, non sono state messe in atto politiche e piani efficaci, volti a contrastare i fenomeni di trasformazione che negli ultimi decenni hanno connotato tali aree.

Tra gli orientamenti dell'UE si fa sempre più riferimento ai criteri di multifunzionalità e ciò richiede un'attenzione alla classificazione delle aree agricole in relazione a differenti parametri come il valore produttivo, quello identitario, quello storico, ecc. La "multifunzionalità" dell'agricoltura diviene, in quest'ottica, l'obiettivo principale di tutte le politiche sul territorio agricolo dell'U.E., (dalla Comunicazione della Commissione Europea "Il futuro del mondo rurale del 1989, allo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo del 1999, alla Convenzione Europea del Paesaggio del 2000, alla "Conferenza di Salisburgo" del 2003, agli "Orientamenti strategici comunitari" 2007-2013). Le zone rurali, in questo nuovo quadro di orientamenti, vengono considerate quali produttrici di valori ambientali, di qualità della vita, nella direzione di uno sviluppo autosostenibile e integrato del territorio, dove si possono trovare nuove possibilità anche per i sistemi urbani, e sempre in riferimento alle specificità locali.

Anche il "Sesto programma di azione in materia di ambiente" invita allo sviluppo di una strategia tematica sull'ambiente urbano con l'obiettivo di "contribuire ad una migliore qualità della vita mediante un approccio integrato concentrato sulle zone urbane [e] contribuire a un elevato livello di qualità della vita e di benessere sociale per i cittadini attraverso un ambiente in cui il livello dell'inquinamento non provochi effetti nocivi per la salute umana e l'ambiente e attraverso uno sviluppo urbano sostenibile". In quest'ottica la definizione di azioni integrate volte alla tutela e alla valorizzazione delle aree agricole periurbane costituisce un elemento cardine da cui partire per il mantenimento di condizioni di sostenibilità ambientale. Tali tematiche emergenti sono confermate nel più recente periodo di programmazione 2007-2013 che con gli Orientamenti strategici comunitari, ha rilanciato la necessità di un «miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale», nonché dell'ambiente e dello spazio rurale in termini di protezione e rafforzamento delle risorse naturali, di salvaguardia dell'attività agricola e dei paesaggi culturali delle zone rurali. In definitiva gli orientamenti sono volti alla promozione di un'agricoltura rispettosa dell'ambiente applicando tecniche biologiche nell'ottica di uno sviluppo sostenibile e consolidando ed incentivando l'impresa agricola. Queste questioni impongono oggi delle riflessioni riguardo a quelli che sono gli attuali strumenti con cui si interviene su tali territori, strumenti che hanno il limite di essere scissi tra loro, basti pensare al quadro degli indirizzi della Unione Europea e alla pianificazione urbanistica e soprattutto al mancato recepimento di tali indirizzi nel quadro della legislazione urbanistica nazionale e regionale.

Rapporto tra pianificazione ordinaria e pianificazione delle aree protette

La critica rivolta agli strumenti ordinari di pianificazione ed alla

L'obiettivo guida della pianificazione è ridare al paesaggio un ruolo primario

loro "rigidità", è dovuta al fatto che essi spesso hanno privilegiato interventi settoriali che affrontano in modo circoscritto problemi territoriali. A questo si aggiunge l'utilizzazione della programmazione speciale, anche questa per parti di territorio, che spesso va in variante al Piano regolatore generale. Spesso si registra una non coerenza con le strategie del piano e ciò può vanificare gli obiettivi dello strumento urbanistico o essere causa di conflitti con il contesto territoriale. Con questo non si vuole penalizzare la programmazione complessa, ma va riconosciuto a questa, tra l'altro, il pregio di facilitare l'attuazione da parte degli enti locali di piani e progetti, che possono rappresentare occasione di rilancio territoriale o se ci si trova in presenza di strumenti urbanistici obsoleti, può diventare occasione per il rilancio di una pianificazione più attuale. Quindi è auspicabile che gli enti locali facciano ricorso a questi strumenti con la certezza che essi non sono sostitutivi degli strumenti urbanistici. Nel sistema pianificatorio si inserisce la pianificazione delle aree protette e la pianificazione paesistica che certamente oggi interessa una percentuale consistente del territorio nazionale ed in particolare del territorio regionale siciliano. L'obiettivo non è quello di rendere più appetibili le aree sensibili del territorio quanto piuttosto ridare al paesaggio ed all'ambiente il loro giusto valore attribuendogli ruolo primario negli strumenti di pianificazione per la riqualificazione ed il rilancio del territorio. Ciò significa che qualsiasi azione di pianificazione deve partire dalla valutazione e dal riconoscimento dei valori e delle criticità del territorio e, attivando un processo di condivisione in cui la collettività deve essere coinvolta, vengano individuate azioni e stru-

menti idonei per una corretta pianificazione di tutto il territorio e non di parti di esso.

Sempre di più necessita un rapporto dialogico tra le diverse tipologie di piano al fine di mettere in moto sinergie, soprattutto tra piani di settore e strumenti di pianificazione ordinaria, sperimentando forme di integrazione tra le differenti tipologie di piani. I nodi critici vanno riscontrati tra l'altro nella difficoltà di interazione tra i differenti piani, nella carenza di pianificazione di area vasta, nella difficoltà di dialogo tra gli enti preposti al governo del territorio, nell'uso non coordinato degli strumenti di programmazione. Si impone la sperimentazione di nuove forme di piano in cui la valenza ambientale sia trasversale agli aspetti economici, sociali, culturali, ecc. e questa sua funzione assuma centralità nel processo di pianificazione modificandolo e sostituendo al processo gerarchico forme di cooperazione, favorendo la partecipazione e la riappropriazione del territorio da parte della collettività, diffondendo il sistema conoscitivo, attivando le procedure di valutazione.

Naturalmente gli approcci si differenziano perchè animate da culture differenti: attenzione al rigore scientifico o privilegio delle differenze morfologiche.

Le politiche di tutela dell'Ambiente e del Paesaggio in Sicilia appaiono disarticolate e poco coordinate tra loro a causa, in particolare, dell'attribuzione delle rispettive competenze a due differenti organi amministrativi regionali: l'Assessorato regionale al Territorio e Ambiente (al quale viene affidata anche l'urbanistica) e l'Assessorato regionale dei Beni Culturali e Ambientali



Non si può avere una protezione del territorio senza coniugarla allo sviluppo economico

e della Pubblica Istruzione. In relazione a tale ripartizione di competenze e rispetto al tema della tutela del paesaggio, non si rivelano praticabili, pertanto, le soluzioni istituzionali indicate dalla Ln 431/1985 che, in alternativa alla redazione di un vero e proprio piano paesistico, prevede la redazione di un "piano urbanistico territoriale, con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali". Inoltre, per quel che riguarda nello specifico l'elaborazione del Piano paesistico la Regione Siciliana non segue il modello procedurale prescritto in materia dalla suddetta Ln 431/1985 ma segue le modalità indicate dalla Ln 1497/1939. Questa condizione, che risente dell'assenza di una normativa regionale organica in materia di paesaggio, è esito delle disposizioni di legge che si sono susseguite nel tempo e che hanno comportato l'attribuzione al suddetto Assessorato BBCCAA e PI della esclusiva competenza nel settore del paesaggio. Se per tutte le regioni a statuto ordinario il trasferimento di tali competenze viene definito con un Decreto del 1977, per la Regione siciliana ciò era già avvenuto con il D.P.R. n. 637 del 1975 che in attuazione delle disposizioni dello Statuto regionale siciliano stabiliva che l'Amministrazione regionale esercitasse nel proprio territorio tutte le attribuzioni delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato in materia di tutela del paesaggio ex legge 29 giugno 1939, n. 1497, demandando alla sua competenza esclusiva l'individuazione delle forme e dei metodi dell'azione amministrativa derivante dall'esercizio di queste attribuzioni.

La Regione siciliana si è espressa a questo riguardo con l'art. 5 della Lr 80/77, attribuendo tali funzioni all'Assessorato Regionale dei Beni Culturali ed Ambientali e della Pubblica Istruzione, che esercita le funzioni previste dal suddetto D.P.R. 30 agosto 1975, n. 637. La tutela del paesaggio è dunque demandata all'Assessorato BB.CC.AA. e ai suoi organi periferici competenti per materia, le Soprintendenze per i beni culturali e ambientali, e più precisamente alle relative sezioni per i beni paesistici architettonici e ambientali (artt. 2 e 16 Lr 116/80), le quali svolgono le funzioni previste per le Soprintendenze di cui al D.P.R. 805/75.

Ma se per le procedure di formazione del P.T.P. la Regione deve fare riferimento alle indicazioni contenute nella Ln 1497/39, per ciò che riguarda i contenuti del Piano non può prescindere dalla considerazione unitaria del patrimonio paesistico che è stata accolta dalla Ln 431/85, la quale ha abbandonato il modello di tutela rispondente alla concezione puramente estetizzante della legge del 1939.

Sulla base di ciò nel 1996 l'Assessorato BBCCAA e PI ha emanato le Linee Guida per il Piano Territoriale Paesistico Regionale che, non presentando valore di Piano ma di "pre-piano", suddividono il territorio regionale in 18 ambiti, rispondenti alle caratteristiche morfologiche, a quelle dei sistemi naturali e non, a quelle delle unità storico-geografiche ecc per ciascuno dei quali deve essere redatto un apposito piano paesistico. Ma a cavallo del 2000 intervengono due provvedimenti che in parte contribuiscono a modificare il quadro delineato: l'Accordo Stato-Regione Siciliana ed il Codice Urbani. In relazione a quanto detto ed in assenza di una legge regionale in materia di paesaggio e di pianificazione paesaggistica, il Codice Urbani, entrato in vigore in tutta Italia a partire dal 1 maggio 2004, può essere applicato in Sicilia esclusivamente nei contenuti e non nella parte procedurale.

Conclusioni

Le esperienze nazionali ed internazionali confermano il principio secondo il quale non si può avere una protezione del territorio efficace se a questa non si coniuga lo sviluppo economico della collettività. Il sistema agricolo e quello delle aree protette con le loro peculiarità ed eccezionalità di risorse possono diventare motore di sviluppo e concorrere al radicamento delle popolazioni, se si considerano come musei en plein air e luoghi in cui sperimentare un nuovo rapporto uomo-natura nel recupero delle tradizioni.

L'attività di pianificazione e gestione del territorio deve essere integrata e deve superare l'intervento su parti e per parti di territorio cercando di introdurre il concetto di "sistema" al fine di superare la dicotomia, insita nel riferimento istituzionale, compiuto attraverso la ricerca di nuove pratiche dialogiche tra piani e Istituzioni in modo da non pensare più a singole aree con confini netti, ragionando con mente aperta al territorio, creando un sapere comune al fine di connettere le risorse del potenziale ecologico.

La Rete ecologica si configura come il passo successivo nella politica delle aree protette, nella considerazione che le singole riserve, i parchi, i SIC e le ZPS non sono sufficienti a contrastare i processi di trasformazione del territorio. Essa appare come lo strumento unificante della tematica ambientale e della pianificazione paesaggistica posta in essere; nel superamento delle conflittualità di competenze e nella logica di interazione con altri sistemi o reti relativi al sistema insediativo ed infrastrutturale.

Bibliografia

ANPA (2003), *Gestione delle aree di collegamento ecologico funzionale. Indirizzi e modalità operative per l'adeguamento degli strumenti di pianificazione del territorio in funzione della costituzione di reti ecologiche a scala locale*, ANPA - INU, Roma.

C. Battisti (2004), *Frammentazione ambientale. Connettività. Reti ecologiche*, Provincia di Roma, Assessorato alle Politiche agricole, ambientali e Protezione civile, Roma.

V. Borachia, F. Boscacci, P.L. Paolillo (a cura di) (1990), *Analisi per il governo del territorio extraurbano*, Grafo, Brescia.

F. Boscacci, R. Camagni (a cura di) (1994), *Tra città e campagna. Periurbanizzazione e politiche territoriali*, FrancoAngeli, Milano.

R. Camagni (a cura di) (1999), *La pianificazione sostenibile delle aree periurbane*, Il Mulino, Bologna.

M. Capati (a cura di) (2001), *Cesare Brandi. Il patrimonio insediato*, Editori Riuniti, Roma.

F. Cassano (1996), *Il pensiero meridiano*, Laterza, Roma-Bari.
Ce (2003), *"Seminare oggi per il futuro del mondo rurale- costruire una politica all'altezza delle nostre ambizioni"*, formulata nel corso della II Conferenza Europea sullo Sviluppo Rurale, Salisburgo.

P. Donadieu (2006), *Campagne urbane*, Ed. Donzelli, Roma.

A. Filpa, B. Romano (a cura di) (2003), *Pianificazione e reti ecologiche*, Planeco, p. 300, Gangemi Ed., Roma.

R. Gambino (19997), *Conservare Innovare*, UTET, Torino.



Competitività del territorio, marketing e piano urbanistico

Matteo Caroli

La competitività di un'area geografica è determinata dalla capacità di: i) creare, attrarre e mantenere al suo interno i fattori rilevanti per il suo sviluppo sostenibile; ii) garantire a tali fattori le migliori condizioni "di contesto" per il loro sviluppo e l'esplicitazione del loro potenziale positivo sul processo evolutivo del territorio stesso. Oggetto della competizione territoriale sono dunque le risorse di varia natura che collocate nel contesto geografico ne aumentano la ricchezza e la qualità del processo evolutivo; in particolare: i) attività produttive; ii) conoscenze e capacità; iii) grandi iniziative internazionali e le risorse per la loro realizzazione; iv) turismo. I territori competono per attrarre nel loro ambito queste risorse; per vincere questa competizione, il territorio deve raggiungere una attrattività migliore di quella di altre aree geografiche nella prospettiva dei soggetti portatori di "risorse" utili per la sua evoluzione fisiologica.

Le determinanti dell'attrattività di un territorio si articolano in quattro insiemi:

- Le caratteristiche fisiche;
- Il "capitale materiale";
- Il "capitale immateriale";
- Le politiche.

Le caratteristiche fisiche comprendono:

- i) morfologia del territorio;
- ii) condizioni climatiche;
- iii) collocazione geografica

Il "capitale materiale" può essere articolato in tre grandi insiemi:

- i) infrastrutture sociali ed economiche;
- ii) offerta locale degli input produttivi (disponibilità e costi) con particolare riferimento a quelli "strategici";
- iii) il sistema imprenditoriale locale, dal quale dipende in parte l'offerta locale evidenziata al punto precedente.

Il capitale immateriale di un territorio può essere distinto in

- i) capitale sociale (inteso come insieme di relazioni interne ed esterne e fiducia condivisa dagli attori del territorio);
- ii) competenze diffuse;
- iii) vocazione e immagine consolidata.

Le "politiche" comprendono:

- i) l'apparato normativo;
- ii) le modalità di gestione dei beni e dei relativi servizi pubblici; sono evidentemente di competenza degli organi di governo del territorio in questione.

Nella prospettiva delle due macrocategorie indicate prima (attività produttive e grandi iniziative), i fattori all'interno di questi quattro insiemi sono almeno in parte diversi.

Le determinanti di attrattività articolate in questi quattro insiemi vanno distinte anche in rapporto al tipo di impatto che hanno sul comportamento di un determinato soggetto; si distinguono tre fattispecie:

- Condizioni "soglia"
- Condizioni rilevanti per il posizionamento
- Condizioni determinanti "l'eccellenza" competitiva.

Le condizioni "soglia" sono quelle "necessarie", dalle quali non è cioè possibile prescindere nello svolgimento di determinate attività imprenditoriali; la loro mancanza o anche deficienza grave non è sostenibile, poiché implica uno svantaggio non compensabile da situazioni anche molto favorevoli in altri ambiti.

Le condizioni rilevanti per il posizionamento sono quelle che caratterizzano il territorio rendendolo particolarmente attrattivo per determinate tipologie di attività economiche.

Infine, le condizioni determinanti l'eccellenza sono quelle che assegnano al territorio dei fattori di vantaggio assoluto rispetto ad altre aree ai fini della realizzazione di determinate attività produttive.

Da quanto detto, si intuisce che le condizioni che determinano la competitività di un'area geografica vanno considerate con riferimento specifico alle esigenze di competitività delle diverse tipologie di impresa. Il rilievo delle diverse condizioni di contesto è, dunque, diverso, e in alcuni casi, notevolmente diverso, da caso a caso. Questo implica che la politica per la competitività territoriale debba arrivare a valle della scelta delle filiere produttive per le quali il territorio intenda prioritariamente risultare competitivo.

La gestione della politica per la competitività del territorio

Gestire la competitività di un territorio significa intervenire sul rafforzamento dei suoi vari fattori di attrattività e primariamente su quelli più rilevanti nella prospettiva delle risorse target che si vogliono acquisire. Solo in alcuni casi, però, le determinanti di attrattività sono controllate o controllabili da un soggetto identificato; e solo in una parte di queste fattispecie particolari, sono controllate da attori pubblici cui può essere riconosciuta l'autorità per porre in essere una politica competitiva del territorio. La difficoltà di gestire in modo unitario e diretto gli elementi che incidono sulla attrattività dell'area appare del tutto evidente in tutto l'ambito del capitale immateriale: le varie componenti di questo sono la risultante di un complesso processo di accumulazione determinato nel tempo dall'azione di numerosi soggetti diversi e dagli effetti, spesso non solo immediati, prodotti da tali azioni. È quindi evidente che una politica per il rafforzamento del capitale immateriale di un'area può rappresentare una tra le numerose determinanti di tale capitale; di conseguenza, chi la pone in essere non avrà comunque il pieno controllo del modo in cui tale capitale evolve.

Ad esempio l'immagine percepita del territorio, che pure può essere fortemente influenzata da una efficace strategia di comunicazione attuata dal soggetto pubblico, rimane comunque la risultante del comportamento che i principali attori del territorio realizzano nel loro ambito competitivo e dei contenuti che essi comunicano ai loro interlocutori.

Una politica per la competitività territoriale ha spesso un'influenza ancora più parziale sui fattori materiali di attrattività, per la semplice ragione che in gran parte dei casi questi sono di proprietà o comunque controllati da soggetti privati; tali soggetti orientano e finalizzano questi fattori in primo luogo alla realizzazione dei propri obiettivi individuali. Anche nel caso in cui gli attori privati siano stimolati da fattori ideali o materiali, a operare nella prospettiva del rafforzamento del proprio contesto, la pos-

Le determinanti della competitività e la loro gestione politica

sibilità di attuare un'azione organica sui fattori di competitività è limitata dall'eterogeneità di quei soggetti e dei loro possibili comportamenti.

È pur vero che una parte dei fattori materiali di attrattività ha natura di bene pubblico e in particolare per il target costituito dal mercato turistico, rappresenta una componente spesso piuttosto significativa. In linea generale, questo tipo di beni può essere più direttamente oggetto di una politica pubblica di rafforzamento dell'attrattività territoriale. L'attuabilità concreta di questa azione è spesso limitata dalla frammentazione degli ambiti di competenza tra autorità diverse e che intervengono a differenti livelli territoriali. In definitiva, tutti gli attori istituzionali, economici e sociali che operano in un contesto geografico attraverso i comportamenti che attuano nei rispettivi ambiti competitivi influenzano più o meno direttamente l'evoluzione dell'attrattività del proprio territorio. Di conseguenza, le strategie che guidano l'evoluzione di questi soggetti partecipano alla composizione dell'orientamento generale che caratterizza l'evoluzione del territorio; in questo senso, l'articolazione di una strategia competitiva di un territorio è per lo più la sommatoria di quelle parti delle strategie dei suoi attori che hanno significativi effetti "di sistema"; una sommatoria che, ovviamente, non può essere pianificata, né è decisa da un unico soggetto.

La competitività di un territorio è, dunque la risultante di due ordini di forze. Il primo è costituito dalla politica degli organi di governo del territorio che interviene sulle questioni rilevanti per la competitività, fornendo un punto di riferimento significativo per i comportamenti posti in essere dagli operatori nei rispettivi ambiti. Il secondo è l'azione attuata da tali operatori che direttamente o indirettamente intervengono sulle condizioni di attrattività del contesto geografico ove sono collocati. Nella prospettiva del territorio, questi attori costituiscono delle "leve" che, se opportunamente attivate, contribuiscono al rafforzamento della competitività del proprio territorio.

La politica per la competitività territoriale assolve una essenziale funzione di sussidiarietà, intervenendo negli ambiti ove i singoli attori locali non sono nelle condizioni – oggettive o soggettive - di operare o dove un loro eventuale intervento produrrebbe effetti sub-ottimali dal punto di vista dell'intero sistema territoriale. Essa si propone di favorire le condizioni affinché gli "attori -leva" contribuiscano nel modo migliore allo sviluppo del contesto di cui fanno parte, intervenendo lì dove la loro azione non sia in grado di produrre effetti positivi significativi. Per assolvere alla sua funzione di sussidiarietà, essa svolge quattro compiti specifici:

- la definizione della vision e degli orientamenti strategici;
- il lancio di grandi progetti per l'evoluzione del territorio;
- lo sviluppo dei "beni pubblici" materiali;
- lo sviluppo dei "beni pubblici" immateriali.

Il primo compito è assolto nella predisposizione del piano strategico di cui spesso le città, le grandi aree urbane e le regioni si dotano per guidare la propria evoluzione economica e sociale, parallelamente al piano urbanistico. Implica in primo luogo l'esplicitazione del tipo di sviluppo che il territorio intende perseguire; quindi, le strategie nei vari ambiti rilevanti per tale sviluppo: produzione, innovazione, formazione, infrastrutture, qualità della vita e

così via. Queste strategie forniscono ai soggetti che operano negli ambiti citati un tracciato fatto di linee guida, opportunità, risorse, entro cui attuare le proprie strategie aziendali.

I grandi progetti per l'evoluzione del territorio hanno tre possibili manifestazioni, in alcuni casi integrate in un'unica iniziativa: i) opere infrastrutturali; ii) eventi stabili; iii) programmi tecnologico – produttivi. Incidono profondamente e per lungo tempo sulle dinamiche economiche e sociali del contesto ospitante, sul suo capitale immateriale, in alcuni casi, sul paesaggio. Per questo, necessitano di una chiara volontà degli organi di governo politico del territorio (espressa appunto nella meta-politica per l'attrattività), anche se non di rado nascono per impulso di altri soggetti.

Lo sviluppo dei "beni pubblici" materiali è un compito connesso alla funzione di governo del territorio. Nella prospettiva del rafforzamento della sua attrattività, si fa riferimento in particolare alle infrastrutture rilevanti per l'efficienza delle attività economiche, per la competitività dell'offerta turistica e per la complessiva "qualità della vita" nel luogo. Inoltre, alle diverse condizioni materiali che determinano la qualità della gestione amministrativa in particolare negli ambiti rilevanti per le attività produttive in genere. La gestione operativa di questi "beni pubblici" sarà poi competenza di specifici soggetti che dovrebbero svolgere le loro funzioni nel quadro degli orientamenti fissati a monte.

L'attrattività del territorio dipende anche dalla qualità dei "beni pubblici" di tipo immateriale: ve ne sono di due tipi: quelli che definiamo "collanti" del sistema territoriale: fattori che favoriscono la coesione tra i diversi attori del territorio; la coerenza dei loro comportamenti rispetto alle esigenze di competitività complessiva del contesto; la loro capacità di connettersi positivamente con attori operanti in altri contesti geografici. Quelli che indichiamo come "fattori di non omologazione", essenziali per distinguere il territorio dagli altri e, di conseguenza, potenzialmente utili alla differenziazione dell'offerta degli attori che ne sono parte nei mercati extralocali. Data la loro rilevanza, saranno oggetto di specifico approfondimento in due paragrafi seguenti.

L'apporto del marketing territoriale

Il marketing territoriale è un metodo che orienta la progettazione e l'attuazione delle politiche di sviluppo del territorio verso il miglioramento del suo grado di attrattività per le tipologie di utenti di cui si vuole favorire l'insediamento al suo interno. Si esprime concretamente in un insieme di attività strategiche ed operative che danno corpo ad un'offerta territoriale in grado di soddisfare le esigenze di determinati segmenti di soggetti che domandano opportunità localizzative.

La funzione del marketing territoriale ha il compito di favorire l'evoluzione dei fattori materiali e immateriali di un'area geografica nella direzione del rafforzamento della capacità di tale area di attrarre e mantenere al suo interno quelle componenti della domanda più funzionali allo sviluppo sostenibile dell'area stessa.

Sul piano operativo il marketing territoriale si occupa di: sviluppare una chiave di lettura del territorio che lo renda funzionale alla migliore soddisfazione delle esigenze della sua domanda obiettivo; individuare quelle componenti della domanda che

Tramite il marketing territoriale si orienta la progettazione e l'attuazione dello sviluppo

sono portatrici delle risorse più rilevanti per l'attuazione del processo di sviluppo sostenibile che il territorio intende seguire e più sensibili ai fattori di attrattività di cui esso dispone; stimolare l'attuazione delle misure che favoriscono il configurarsi di un'offerta territoriale adeguata alle esigenze dei segmenti di domanda precedentemente individuati; connettere domanda di localizzazione con l'offerta di opportunità di insediamento, facilitando il radicamento nel sistema locale di coloro che costituiscono tale domanda e le condizioni affinché la presenza di tali soggetti diventi fattore di creazione di valore per il territorio ospitante

Competitività del territorio, piano urbanistico e marketing territoriale

La politica per la competitività si innesta nella pianificazione urbanistica, introducendo in tale ambito la prospettiva del marketing del territorio. Tale prospettiva sottolinea l'opportunità di porre la massima attenzione sulle esigenze di coloro che rappresentano la "domanda"; ovvero, di orientare l'evoluzione del territorio e delle modalità di sua utilizzazione nel senso di rendere conveniente l'insediamento al suo interno di quei soggetti che rappresentano "risorse" (o fonti di risorse) rilevanti per la sua evoluzione sostenibile. In questo senso, il marketing territoriale rappresenta il raccordo

tra piano urbanistico e sviluppo economico sostenibile; predispone gli strumenti per elaborare e attuare una strategia di rafforzamento della attrattività del territorio per quei soggetti che sono fonte di generazione di risorse materiali e immateriali funzionali allo sviluppo sostenibile dell'area. Il marketing territoriale favorisce l'evolvere del territorio verso una configurazione che garantisca ad esso la massima capacità di attrarre quelle componenti della domanda che risultano più funzionali all'attuazione del modello di sviluppo sostenibile del territorio stesso. Le proposte di marketing territoriale derivano da un percorso logico che connette gli interventi sui sistemi di organizzazione dello spazio alle condizioni economiche dello sviluppo sostenibile del territorio.

Il punto di partenza di questo percorso è appunto la determinazione del modello di sviluppo sostenibile che si intende perseguire. Questo modello è esplicitato attraverso la definizione di alcuni assi strategici dello sviluppo locale. Per realizzare l'indirizzo strategico definito, occorre favorire lo sviluppo di un certo patrimonio di risorse materiali e immateriali, e favorire la presenza al proprio interno di quei soggetti che rappresentano le fonti di generazione di tali risorse. Di qui, la necessità di individuare i fattori che rendono il territorio attrattivo per tali attori, ed



L'esempio del Piano urbanistico di Trento: centrale il rafforzamento dell'attrattività

operare conseguentemente per favorirne la localizzazione al suo interno. L'organizzazione dello spazio deve, quindi, essere pensata in funzione dello sviluppo delle specifiche condizioni di attrattività necessarie per attrarre determinate tipologie di domanda.

L'esperienza del nuovo Piano urbanistico della provincia di Trento

Formalmente approvato come legge nel 2008, il nuovo piano urbanistico della provincia di Trento pone la questione del rafforzamento dell'attrattività territoriale come assolutamente centrale. Tutto l'impianto concettuale del piano è basato su tre principi: quello di "sussidiarietà responsabile", quello di "sostenibilità", e appunto quello di "competitività". Come si legge nella Relazione introduttiva del Piano, tale principio significa che "l'insieme delle risorse materiali e immateriali del Trentino determina quelle "condizioni di contesto" che hanno grande rilievo, anche nel quadro di dinamiche economiche globalizzate, per la competitività degli operatori pubblici e privati che compongono il suo sistema produttivo.

Assumendo tra i principi della revisione del Piano quello della competitività, il nuovo Piano urbanistico provinciale ricerca un coerente raccordo con il Programma di sviluppo provinciale, predisponendo gli strumenti territoriali per elaborare e attuare le strategie di rafforzamento del sistema socio-economico proprie della programmazione della Provincia. In questo senso il quadro pianificatorio promosso dal PUP, attento a promuovere l'attrattività del territorio anche nell'ottica delle condizioni offerte agli operatori economici, concorre ad assicurare la competitività del Trentino secondo un modello di sviluppo sostenibile. Esso deve, quindi, tendere a favorire il radicamento nel territorio provinciale di quei soggetti economici che sono motore della sua crescita equilibrata, con attenzione alla piena occupazione e al riconoscimento della dignità del lavoro. L'integrazione dei principi di competitività e di sostenibilità previene il rischio che l'orientamento alla massimizzazione della competitività del territorio implichi azioni che ne alterino in senso negativo l'equilibrio ambientale o sociale o che ne precludano le opportunità di rigenerazione futura. Sulla base di queste considerazioni il principio di competitività orienta le scelte urbanistiche nella direzione di rendere il territorio fattore determinante per la realizzazione delle attività produttive e, al tempo stesso, in grado di beneficiare delle esternalità positive che queste possono generare. In questa prospettiva, il PUP si propone di migliorare durevolmente la qualità dell'offerta del territorio per tutte le persone e per le attività economiche, valorizzando l'interconnessione tra sviluppo economico, valorizzazione ambientale, inclusione sociale e valori i sistemi locali.

Questi principi sono tradotti in cinque linee guida di natura politica:

- i) Sviluppo centrato sulla qualità e non sulla quantità;
- ii) Ricerca dell'eccellenza internazionale sulla base della valorizzazione degli elementi di distinzione locale;
- iii) Integrazione interna ed esterna;
- iv) Sviluppo delle vocazioni territoriali vincenti e attenzione ai nuovi segnali;
- v) Crescita diffusa sul territorio e inclusiva.

Per quanto riguarda la prima, il PUP intende stimolare e guidare il formarsi di condizioni ambientali che favoriscano una crescita

economica basata sull'utilizzazione efficiente dei fattori di produzione e non sul loro impiego estensivo. Si persegue il miglioramento della qualità complessiva del territorio, attraverso un approccio descritto da tre "c": continuità, coinvolgimento, condivisione. Il territorio provinciale dovrà assumere una configurazione particolarmente attrattiva per le attività produttive, eventualmente anche di origine esterna, ma comunque in grado di generare esternalità positive per lo sviluppo sostenibile del Trentino. Il PUP accompagnerà l'evoluzione dell'offerta territoriale in una direzione che la renderà sempre meno compatibile con attività turistiche rivolte alla domanda di massa. L'obiettivo qualitativo è attuato anche attraverso l'identificazione di alcuni "progetti bandiera" caratterizzati da un impatto positivo, consistente e mirato sulla attrattività del territorio.

Relativamente alla seconda linea, il Trentino deve divenire il luogo dove le comunità, le istituzioni, i sistemi produttivi, e la "geografia naturale" sviluppano un intreccio positivo attraverso cui si fornisce le risorse di intelligenza e di flessibilità necessarie agli attori del territorio per affrontare con successo la crescente complessità. Il PUP sostiene il recupero e la valorizzazione dell'identità ambientale e culturale del Trentino, intesa non come fattore di chiusura, ma come condizione di consolidamento del sistema sociale della Provincia e di caratterizzazione della sua offerta territoriale anche a livello internazionale. Il PUP deve determinare una situazione normativa e urbanistica atta a rendere il Trentino un ambiente particolarmente attrattivo per l'insediamento e lo sviluppo equilibrato delle attività produttive più importanti per la crescita sostenibile della Provincia nel suo insieme e delle diverse Comunità che la costituiscono. Il PUP intende predisporre condizioni territoriali che favoriscano una adeguata concentrazione delle risorse materiali e immateriali in quei contesti produttivi che hanno le migliori potenzialità di divenire trainanti dell'economia provinciale a livello anche nazionale e internazionale. Al tempo stesso si preoccupa di stimolare l'integrazione di questi contesti "trainanti" con il resto del territorio in maniera tale che essi possano beneficiare anche la crescita di aree relativamente meno avanzate.

Per quanto riguarda "integrazione interna ed esterna", il PUP deve favorire l'evoluzione del Trentino verso un assetto "sistemico" in cui attori, risorse materiali e immateriali e attività trovino efficaci condizioni di integrazione, attraverso la quale si rafforzino per un verso la loro competitività e per l'altro le esternalità positive prodotte a favore del territorio. Attraverso opportune misure sull'assetto del territorio, si favorisce lo sviluppo delle reti corte che connettono attori e luoghi diversi all'interno della provincia, così da permettere l'utilizzazione più efficace delle risorse e ridurre i rischi di esclusione. Il PUP si fa carico di predisporre le condizioni territoriali adatte all'attuazione dei programmi nazionali e comunitari di sviluppo dei collegamenti del Trentino per un verso con le province nord-orientali e centrali del Paese, per l'altro con le regioni dell'Europa centro-orientale. Questo indirizzo viene attuato in modo coerente con l'obiettivo di ridurre l'impatto negativo sul territorio e sulla qualità dell'ambiente che può derivare dallo sviluppo infrastrutturale e dei carichi di mobilità.

Si predispongono le condizioni per il miglioramento dell'accessibilità del territorio nel quadro della sostenibilità ambientale,

Migliorare durevolmente l'offerta del territorio valorizzando gli elementi di distinzione locale

quindi favorendo le modalità di spostamento delle persone e delle merci più efficienti dal punto di vista ambientale. Il PUP si preoccupa di delineare le condizioni infrastrutturali e "di sistema" essenziali per stimolare l'internazionalizzazione dell'economia Trentina, sia in senso "attivo" (espansione di attori del Trentino in altre aree geografiche), sia in senso "passivo" (arrivo nel Trentino di soggetti originari di altre località).

Per quanto concerne lo sviluppo delle vocazioni territoriali, il PUP intende portare in evidenza e valorizzare gli aspetti ambientali e paesaggistici che partecipano alla determinazione dell'identità del Trentino. Si intende favorire lo sviluppo economico "endogeno", inteso come sviluppo che deriva dalla valorizzazione del potenziale di offerta generato localmente ed eventualmente rafforzato attraverso l'attrazione di risorse esterne, nonché dallo sviluppo delle economie esterne che possono essere sviluppate dai processi produttivi. Con l'obiettivo di fondo di ridurre la polverizzazione dell'offerta, il PUP delinea la distribuzione territoriale degli ambiti specializzati per attività produttive, individuando anche le aree produttive idonee ad essere ampliate per assumere rilievo sovracomunale e gli ambiti più idonei alla eventuale localizzazione di nuove aree di rilievo sovracomunale. L'organizzazione territoriale delle attività produttive deve creare condizioni favorevoli all'innesto e alla maturazione di elementi di innovazione anche radicale rispetto alla tradizione economica del Trentino.

Infine, il Trentino deve evolvere nella direzione della "comunità del benessere equilibrato e diffuso" generato dall'integrazione tra orientamento pubblico, sostegno pubblico, produzione privata, associazionismo, volontariato e responsabilizzazione diffusa dei cittadini. Il PUP si preoccupa di favorire condizioni di riequilibrio dello sviluppo urbano e delle zone rurali, favorendo l'evoluzione verso un assetto insediativo policentrico, basato sull'identificazione di un corretto equilibrio tra i rischi della congestione e quelli della dispersione. In particolare, occorre che il sistema delle polarità urbane evolva nella forma di "rete" e non di "nebulosa"; questo implica la necessità di una selezione dei centri urbani su cui innestare politiche espansive e una riflessione sulle condizioni di riutilizzo del patrimonio edilizio sparso.

Occorre, inoltre, prevedere forme di internalizzazione privata dei costi indotti ("se un cittadino "sparso" costa di più alla collettività e all'ambiente di uno "accentrato", questo differenziale deve essere sostenuto innanzi tutto dal cittadino stesso"). Si intende indirizzare l'insediamento delle attività terziarie su più aree urbane sufficientemente complesse, favorendo la riduzione della pressione sull'area di Trento.

A tal fine, devono essere valorizzati i centri storici minori come fattore essenziale di qualità urbana anche per i nuovi insediamenti al contorno.





Esperienze internazionali nella gestione del territorio

Manfredi Leone

Nel panorama italiano della pianificazione territoriale spesso si registra una cesura tra gli strumenti della pianificazione e le politiche di gestione del territorio, in assenza di strumenti di incentivazione e promozione economica degli operatori del territorio, in un quadro generale che ancora è troppo spesso del tipo top-down, che lascia poco spazio a politiche e attività di partecipazione, se non quelle minime di legge previste dalle norme di approvazione degli strumenti urbanistici. Questa condizione è in buona parte il frutto della lenta evoluzione normativa di taglio "dirigista" che ha caratterizzato il settore della pianificazione e della tutela del paesaggio nel nostro paese (Reho, 2006).

Lo stato attuale delle dinamiche di governo locale del territorio periurbano italiano è un complesso mosaico composto da una miriade di tessere molto diverse tra loro (condizione peraltro già intrinseca nella complessità del paesaggio italiano, la cui tutela dovrebbe essere un elemento cardine della pianificazione stessa); la molteplicità di strumenti di pianificazione del territorio, prodotti e gestiti dai diversi livelli di governo che sul territorio hanno autorità (comuni, province, regioni, enti autonomi, parchi, riserve, etc...) produce ovviamente effetti molto diversi al variare della latitudine, della composizione sociale che esiste sul territorio, dello sviluppo/arretratezza delle comunità, degli indirizzi economici che le comunità scelgono. Sulla traccia di quanto statuito nella Convenzione Europea del Paesaggio, nel rispetto dell'autonomia delle regioni e della capacità che le comunità dovrebbero esercitare nella scelta degli obiettivi di tutela e sviluppo del paesaggio/territorio, auspicheremmo comunque alcuni nuovi e indirizzi e misure normative di valore nazionale, che – andando ben oltre le disposizioni e le misure già delineate negli ultimi testi coordinati sulla tutela dei beni culturali – possano immaginare un affresco di media-lunga durata su come sarà e dovrebbe essere il paesaggio italiano, in quanto risultato (non unico) del governo del territorio (anche periurbano), magari coordinando le azioni di tutela del sistema rurale con politiche di promozione dell'agricoltura periurbana intesa come risorsa di sviluppo delle comunità. In questo momento tra le "riforme" che impegnano gli organi legislativi nazionali non sembra di potere annoverare provvedimenti di questo segno.

Cenni di esperienze internazionali sul governo del territorio rurale: le politiche agroambientali

Il legame tra qualità e tutela del paesaggio e politiche di governo del territorio e del paesaggio è tanto forte quanto scontato. L'eredità delle norme nazionali ha prodotto un'equazione del tipo "paesaggio di qualità = tutela di tipo museale"; solo a partire dal D. Lgs. 42-2004 inizia a mutare questo approccio in aderenza a quanto stabilito nella Convenzione Europea del Paesaggio. Ma la tutela e le misure introdotte dall'alto non sono a nostro avviso sufficienti a promuovere dinamiche adeguate a una gestione del territorio condivisa e collettiva, che impedisca un uso virato solo al consumo senza regole. Sarebbe opportuno individuare già nella pianificazione e nella progettazione misure di incentivazione riferite a linee generali di indirizzo sulla risorsa territorio rurale e periurbano, anche se non è facile determinare misure di governance del paesaggio che vadano oltre l'approccio vincolistico e che lascino spazi

concreti alle comunità locali di partecipazione dal basso.

In ambito internazionale esistono esperienze documentate che hanno avuto come obiettivo il superamento del meccanismo normativo top-down verso politiche di negoziazione volontaria, in particolare in relazione alla pianificazione delle aree rurali¹; il controllo dell'uso del suolo nel regolamentare l'edificazione e la coltivazione avviene anche introducendo misure di compensazione per i proprietari dei terreni, che accolgono così le scelte della comunità.

In ambito statunitense alcune politiche di questo taglio prevedono per i proprietari l'esenzione dalle tasse, regole di compensazione economica in relazione alla conduzione dei fondi e regolamentazioni senza provvidenze economiche. Applicazioni di queste politiche si sono condotte già dagli anni settanta del secolo scorso nello stato di New York, con la formazione di distretti agricoli; alcuni usi compatibili del suolo con la volontà della comunità esentavano i proprietari dalle tasse sulle rendite fondiari, regole locali potevano porre limiti e restrizioni all'uso dei suoli e alle politiche delle aziende agricole in funzione della sicurezza e della salute pubblica.

In ambito europeo, Francia, Inghilterra Olanda, successivamente anche la Germania, da tempo hanno posto le basi per l'interazione tra strumenti di controllo del territorio tradizionali (piani, norme) e strumenti finanziari negoziali per generare integrazione tra pubblico e privato.

La Francia ha una tradizione trentennale sulla certificazione dei paesaggi di qualità (Label) e ha affidato la tutela dei suoi beni culturali a strumenti che comprendono sin da subito la partecipazione delle comunità interessate come i Contratti per il Paesaggio, attuativi dei Piani del Paesaggio. Un Piano del paesaggio è uno strumento di pianificazione tra due parti, elaborato congiuntamente dallo Stato (che mantiene funzioni di indirizzo e controllo) e le comunità territoriali interessate a i diversi livelli. La sua elaborazione comprende tre tappe: un'analisi paesaggistica, l'elaborazione di un progetto che allo stesso tempo contenga obiettivi generali di tutela e sviluppo del paesaggio e di in programma di azioni per il paesaggio che possono essere di tipo normativo, operativo, didattico. L'attuazione di questo programma di azioni può prendere la forma di un Contratto per il Paesaggio.

Il Contratto è un atto firmato dal prefetto (autorità di governo) e da uno o più soggetti della collettività. Il contratto, come già anticipato, è preceduto da una analisi paesaggistica e dalla definizione di un progetto generale di indirizzi strategici, da un programma di azioni dirette a breve e a medio termine in favore del paesaggio. Questo progetto può essere stato elaborato all'interno del quadro generale di un piano per il paesaggio. Le azioni definite dal contratto per il paesaggio possono indirizzarsi verso la riqualificazione dei borghi e degli agglomerati urbani, il restauro dell'architettura rurale, il recupero della vegetazione, interrimento di reti impiantistiche aeree, affissione di segnaletica, integrazione di arredi urbani. L'attuazione di un contratto per il paesaggio presuppone un monitoraggio tecnico preciso che può essere assunto da un comitato di gestione o da un capo progetto. La comunità dal basso promuove il recupero del

Francia, Inghilterra, Olanda e Germania paesi guida nelle politiche agroambientali

suo paesaggio/territorio².

In Inghilterra sono state lanciate politiche di controllo e governo della campagna e dell'agricoltura attraverso l'Agricultural Act del 1986, che ha dato vita agli Environmentally Sensitive Areas (ESA), piani negoziati diretti ad aree di dimensioni relativamente contenute. L'ESA è una designazione di una area agricola che necessita di particolari tutele per la connotazione pregiata del suo paesaggio, della natura o del patrimonio storico-architettonico che vi insiste. In origine la gestione degli ESA dipendeva dal Ministero dell'Agricoltura; successivamente è transitata al Rural Development Service for the United Kingdom Governments Department for Environment, Food and Rural Affairs, e oggi, a seguito di una riorganizzazione dei dipartimenti ministeriali alla struttura Natural England. Nel 2005 il programma ESA è stato sostituito con la Environmental Stewardship e chiuso a nuovi ingressi. Gli accordi esistenti comunque restano attivi fino alla data designata per il loro completamento, sino al 2014. I coltivatori che aderiscono agli ESA entrano a fare parte di un contratto decennale sottoscritto con il governo e ricevono un compenso annuale per l'area coinvolta nella tutela.

Hanno l'obbligo di adottare pratiche agricole sostenibili per l'ambiente. Al momento in Inghilterra sono attive 22 aree ESA. Altre forme di sviluppo e tutela del territorio applicabili su tutto il territorio sono stati i Countryside Stewardship Schemes (CSS), introdotti come progetto pilota quinquennale nel 1991; queste misure sono operative al di fuori dei perimetri già catalogati come ESA. I coltivatori o i gestori del territorio sono incentivati con compensazioni economiche per migliorare e proteggere i paesaggi inglesi, la natura e il patrimonio storico, svolgendo l'importante missione di aiutare le popolazioni nella fruizione. Anche questa misura è chiusa a nuovi ingressi, ma gli ultimi accordi siglati nel 2004 la mantengono in vita sino al 2014. I compensi annuali sono per ettaro di territorio coinvolto nel progetto. Le somme sono erogate anche per la posa di siepi, piantumazioni e riparazioni di muri a secco (elementi del paesaggio), per la formazione e mantenimento di corridoi ecologici in aree agricole con la salvaguardia implementazione dei confini dei fondi come margini frastagliati lasciati a erbe e fiori selvatici; sono finanziati interventi su edifici storici e antichi pascoli (per il mantenimento della biodiversità). Questo programma di misure è stato sviluppato nell'ambito del "programma agro-ambientale" della UE, il cui obiettivo è la protezione dell'ambiente attraverso a promozione di pratiche agricole "verdi". Nel 2005, si contavano 16.636 titolari di accordi CSS che coinvolgevano una superficie di 531.280 ettari.

Fino al lancio della nuova misura, Environmental Stewardship, il CSS è stata la misura principale del governo per il territorio, con l'obiettivo di migliorare le bellezze naturali, la biodiversità, rafforzare, restaurare e ricostruire paesaggi appositamente individuati, gli habitat naturali e i caratteri storico-architettonici di questi, nonché migliorare ulteriormente le opportunità per il loro accesso al grande pubblico.

Delle attività del CSS è stato svolto un monitoraggio tra il 1977 e il 2000 con la pubblicazione di un rapporto³. Il nuovo programma direttore per la tutela del territorio, conserva del CSS gli obiettivi principali di tutela della biodiversità e di protezione delle risorse

naturali, paesaggistiche e antropiche, ma aggiunge ulteriori elementi come la conservazione del germoplasma, la tutela dei siti archeologici e il controllo/gestione delle alluvioni. Il programma è basato su tre livelli di partecipazione:

- **Entry Level**, punta direttamente al supporto delle buona amministrazione della campagna (e quindi non solo dell'agricoltura). Si realizza attraverso la semplice ed efficace gestione del territorio che mantenga la terra in buone condizioni per l'agricoltura e l'ambiente. Aperto a tutti i coltivatori e i proprietari.

- **Organic Entry Level**, è la continuazione in chiave organica del primo livello. È strutturato per l'agricoltura organica e la mista convenzionale-organica. Aperto a chi non riceve aiuti su un altro programma Organic Farming Scheme.

- **Higher Level Stewardship**, coinvolge più modelli complessi di gestione, nei casi in cui i gestori del territorio richiedono supporto e promozione e gli accordi sono confezionati su misura per particolari condizioni locali. Le applicazioni vengono gestite su obiettivi locali, e gli accordi sono offerti dove ci sono le condizioni per un interessante ritorno economico.

Per avere una idea della portata dei provvedimenti in Inghilterra basta leggere i dati al 1 marzo 2010: i diversi programmi di politiche agro ambientali introdotti interessano 6.254.660 ettari, ovvero il 67,3% della UAA (utilisable agricultural area)⁴ per un totale di 58.665 contratti e un valore annuo di compensi di 378,5 milioni di Sterline, ad oggi circa 436 milioni di Euro.

Come ricorda Reho, anche l'Olanda, paese in cui la pianificazione conta illustri esperienze, ha sviluppato il modello Valuable Men-made Landscape, che fin dal 2001 promuove modelli integrati di diversificazione economica e di tutela e valorizzazione dei paesaggi rurali attraverso il miglioramento e lo sviluppo di reti di autorità locali, abitanti, agenti del territorio, imprenditori.

Il quadro europeo non si presenta tuttavia omogeneo: alcuni stati membri hanno sviluppato e gestito da parecchi anni politiche agroambientali a prescindere dalle politiche agricole comunitarie (PAC). L'Olanda in particolare sulle politiche agroambientali ha da tempo sviluppato programmi di respiro e impatto maggiore della media europea, investendo settori più ampi rispetto a quelli classici promossi dalle misure di finanziamento e supporto della Comunità Europea.

¹ Cfr. Reho M (2006)., *Le misure per la tutela e valorizzazione del paesaggio introdotte dalla nuova PAC, valutazioni di efficacia in relazione ai fattori di contesto e alla modalità di gestione*, in Marangon F. (a cura di), *Gli interventi paesaggistico ambientali nelle politiche di sviluppo rurale*, Franco Angeli, Milano

² Cfr. *Guide des plans de paysage, des chartes et des contrats* (2001), Ministère de l'Environnement, République Française

³ Per una consultazione diretta dei dati si veda: www.naturalengland.org.uk/Images/cssover_tcm6-5897.pdf

⁴ Con UAA è inteso l'intero territorio agricolo inglese, anche associato a boschi e macchia.

DONACI IL
5 X mille



3 MODELLO F240008 FAC-SIMILE

SCelta PER LA DESTINAZIONE DEL CINQUE PER MILLE DELL'IRPEF (ai sensi di quanto stabilito in 1340 degli artt. precedenti)

Indirizzo del contribuente (cognome e nome)
 Indirizzo dell'ente beneficiario

Scegliere dalle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, dalle associazioni di promozione sociale e dalle associazioni riconosciute che operano nei settori di cui all'art. 10, c. 1, lett a), del D. Lgs. n. 460 del 1997

FRMA **Luca Bianchi**

Codice fiscale del beneficiario (predefinito) **93005220814**

In appoggio al predefinito

AVVERTENZE: Per esprimere la scelta a favore di uno degli enti beneficiari della lista del codice per mille dell'IRPEF, il contribuente deve apporre la propria firma nel riquadro corrispondente. Il contribuente ha inoltre la facoltà di indicare anche i codici fiscali degli enti beneficiari. La scelta deve essere fatta esclusivamente mediante il presente modello.



Realizzato con il contributo dell'Assessorato Regionale dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana