RIVISTA BIMESTRALE
DI DISEGNO E ARREDO DELLA CITTÀ

paesaggio urbano

L'URBANISTICA NEGOZIATA

8/91

Anno II - marzo/aprile 1991
Sped. in abb. post. gr. IV

ISSN: 1120 - 3544

MAGGIOLI EDITORE

STILE ADVERTISING - GDG

Abbiamo coperto di tutto. Siamo stati scoperti da tutti.

Perchè le nostre installazioni, uniche nel loro genere, sono la testimonianza della serietà e dell'impegno di un'Azienda che da sempre adotta la migliore tecnologia nel sistema delle coperture di tipo geodetico, pressostatico e lamellare. Per non parlare delle tensostrutture che unitamente alla versatilità dei materiali ed alle capacità progettuali hanno permesso di superare qualsiasi problema d'installazione, legato sia alle dimensioni che alla dislocazione. La Fiera di Milano, il Palatrussardi, il Teatro Tenda di Montecarlo, la CEE per l'Expo 92 di Siviglia (Avenida 2) non sono che pochi esempi delle realizzazioni che hanno consentito di poter affermare per anni, CANOBBIO COPRE TUTTO IN TUTTO IL MONDO. E questo senza ombra di smentita.

CANOBBIO

copre tutto in tutto il mondo

CANOBBIO S.p.A. - Via Spartaco, 23 - 20135 MILANO - Tel. (02) 55188168 ric. aut. - Telex 340093 CANTEL I - Telefax 55183182

MAGGIOLI EDITORE

Periodici MAGGIOLI

Se desiderate avere maggiori informazioni o copie saggio o accendere un nuovo abbonamento potete

spedire una delle accluse cartoline
inviarla tramite fax al 0541/742217
telefonare direttamente al numero 0541/742227-741002

Per copie saggio

Desidero ricevere in omaggio:

☐ *copia saggio dei vostri periodici*

.....
.....
.....
.....

☐ *catalogo generale dei periodici*
☐ *ulteriori informazioni su:*

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Per abbonarsi

Desidero abbonarmi al periodico sotto indicato:

☐ ***A.M. Amministratore Manager***	M	150.000
☐ ***Comuni d'Italia***	M	170.000
☐ ***Crocevia***	M	100.000 enti 45.000 privati *
☐ ***Diritto ed Economia***	Q	80.000
☐ ***Dossier di urbanistica e cultura del territorio***	T	128.000 enti 64.000 privati *
☐ ***Gea*** *Governo locale ed economia dell'ambiente*	M	159.000 enti 105.000 privati *
☐ ***Idrotecnica***	B	112.000
☐ ***Il vigile urbano***	M	114.000 enti 48.000 privati *
☐ ***Informatica ed enti locali***	T	140.000
☐ ***Ingegneria Sanitaria***	B	70.000
☐ ***I servizi demografici***	M	160.000
☐ ***La finanza locale***	M	175.000 enti 83.000 privati *
☐ ***L'Impresa Pubblica Municipalizzazione***	M	121.000
☐ ***L'ufficio tecnico***	M	165.000 enti 68.000 privati *
☐ ***L'Unione dei segretari***	B	65.000
☐ ***Paesaggio Urbano***	B	130.000 enti 72.000 privati *
☐ ***Politica del turismo***	B	120.000
☐ ***Pubblica amministrazione oggi***	M	118.000
☐ ***Regione e Governo locale***	B	98.000
☐ ***Rivista dell'istruzione***	B	90.000
☐ ***Rivista del personale dell'ente locale***	B	158.000
☐ ***Rivista giuridica di polizia locale***	B	145.000
☐ ***Rivista giuridica di urbanistica***	T	122.000 enti 99.000 privati *
☐ ***Rivista trimestrale degli appalti***	T	180.000
☐ ***Sanità pubblica***	M	190.000 enti 69.000 privati *

(Canoni annui. M mensile, B bimestrale, T trimestrale, Q quadrimestrale)

** Canoni promozionali per liberi professionisti e privati*

☐ *Pagherò tramite c/c p. al ricevimento della vostra comunicazione*

☐ *Pagamento su c/c p. n. 12162475 intestato a Maggioli Editore Periodici effettuato il.....*

Periodici
MAGGIOLI

Ogni anno sul tavolo di decine di migliaia di operatori, negli enti pubblici, negli studi professionali, i Periodici Maggioli portano un contributo serio, enormemente apprezzato. L'esperienza ha insegnato, infatti, che le condizioni di successo stanno, più che nelle spinte promozionali, nella continuità e, perché no, umiltà di un lavoro al servizio delle esigenze del pubblico: quel pubblico che ben conosciamo. A risolvere queste esigenze abbiamo chiamato gli operatori più qualificati del settore. Tra i collaboratori di Maggioli Editore figurano infatti i nomi più prestigiosi, sia in campo universitario che tra i professionisti e gli specialisti dell'Amministrazione, locale e centrale. L'impegno editoriale, quantificabile in oltre 200 titoli l'anno, e l'impegno formativo, attraverso il CISEL, rendono inoltre particolarmente organiche e fruttuose queste collaborazioni, traducendosi in un vero "sistema" di risposte intelligenti alle esigenze degli operatori.

La risposta più tempestiva e competente

RICHIEDENTE

Cognome .....

Nome .....

Ente/Azienda/Studio

.....

.....

Indirizzo .....

CAP ..... Località .....

tel .....

Firma .....

Non affrancare

Francatura a carico del destinatario da addebitare sul conto di credito n. 226 presso l'Uff. Postale di Rimini - Autorizzaz. Dir. Prov. P.T. di Forlì n. 9289/GD del 2 marzo 1979.

Spett. **Maggioli Editore**
Divisione Periodici
Casella postale 290
47037 Rimini

RICHIEDENTE

Cognome .....

Nome .....

Ente/Azienda/Studio

.....

.....

Indirizzo .....

CAP ..... Località .....

tel .....

Firma .....

Non affrancare

Francatura a carico del destinatario da addebitare sul conto di credito n. 226 presso l'Uff. Postale di Rimini - Autorizzaz. Dir. Prov. P.T. di Forlì n. 9289/GD del 2 marzo 1979.

Spett. **Maggioli Editore**
Divisione Periodici
Casella postale 290
47037 Rimini

CAD POINT LINE

IL CAD ARCHITETTONICO ALL'AVANGUARDIA SOLO PRESSO I PUNTI VENDITA RAPHAEL

Modulo 2D

Modulo di grafica bidimensionale; completezza di comandi, alcuni di singolare potenza quali: la quotatura automatica, l'inserimento dei simboli con eliminazione automatica delle zone sottostanti, trascinamento interattivo di parti di disegno, visualizzazione su monitor dei simboli di libreria.

L'estrema semplicità d'uso, la flessibilità e la velocità fanno di questo modulo lo strumento ideale per realizzare esecutivi precisi e completi.

Modulo Modellazione Solida

Modulo di grafica tridimensionale con vista contemporanea di pianta, viste laterali e proiezione (prospettica e assonometrica). Comandi per la generazione automatica di solidi, superfici di Bezier, muri tridimensionali.

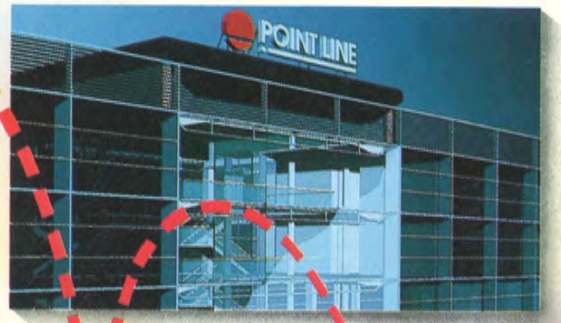
Librerie di simboli tridimensionali.

Possibilità di muoversi interattivamente fuori e entro la prospettiva da qualunque punto di vista: animazione, sezioni, gestione punto luce, scelta della luminosità, contrasto personalizzazione dei colori. Interfaccia con programma Renderman.

Modulo Paint

Programma di grafica pittorica per eventuali integrazioni dei disegni creati con i moduli precedenti.

Illimitate combinazioni di colori e toni, disegno a mano libera, aerografo, sfumature. Possibilità di acquisire immagini reali memorizzate nei formati standard più diffusi.



POINT LINE®

Modulo Renderman

Modulo per la realizzazione di rendering fotorealistico.

Associazioni di materiali agli oggetti tridimensionali: marmo, tappeti, plastica, metallo, legno, pietra, vetro, stucco. Gestione di infiniti punti luce, calcolo ombre proprie e riportate su oggetti, riflessioni, rifrazioni, associazione di immagini reali riprese con telecamera a qualsiasi superficie di Bezier con resa prospettica dell'immagine.

Traslatori

Possibilità di acquisire disegni bidimensionali e tridimensionali da altri CAD purchè memorizzati i formato standard DXF. Possibilità di acquisire immagini reali purchè memorizzate con formato standard TARGA.

Configurazione Hardware

Il CAD Point Line è compatibile con i più diffusi personal computer con sistema operativo MS-DOS (640 KB di memoria centrale, HD minimo da 40 MB, coprocessore matematico).

E' in grado di utilizzare sia schede VGA che schede grafiche professionali con relativi monitor (da 14" a 21").

Stampa su plotter quali Hewlett Packard, Huston, Roland, Calcomp, OCE'.

Dimostrazione del CAD POINT LINE
ICO \GRAPHICS PAD.14 \ 2 STAND A.08
PUNTO VENDITA RAPHAEL MILANO LAYOUT

per informazioni sul CAD Point line e sulla rete dei punti vendita Raphael rivolgersi ai numeri telefonici sotto indicati:

ROMA	MILANO	ROVIGO	PESCARA	BARI
Tel. 06/4821179	Tel. 039/639121	Tel. 0425/840155	Tel. 085/4213795	Tel. 080/5042939
Fax 06/4824735	Fax 039/639129	Fax 0425/840681	Fax 085/4213804	Fax 080/5042938

PUNTO VENDITA
RAPHAEL

paesaggio urbano

Rivista bimestrale
di disegno e arredo della città

MAGGIOLI
EDITORE

paesaggio urbano

Rivista bimestrale di disegno e arredo della città

Direttore responsabile
Manlio Maggioli

Comitato Scientifico
Nicola Assini, Lorenzo Berna
Mario G. Cusmano, Pierluigi Giordani
Francesco Gurrieri, Mario Zaffagnini

Coordinamento editoriale
Giovanni Zannoni

Comitato di redazione
Alfonso Acocella, Paolo Belardi
Maurizio De Vita, Pierluigi Mantini
Vittorio Pollini, Rossella Rossi
Viviana Viganò

Progetto grafico
Anna Maria Swenson

Spedizione in abbonamento postale gruppo IV/70
Registrazione presso il tribunale
di Rimini al n. 21/89 del 12.10.1989

La **Maggioli Editore** S.p.A.
è iscritta nel Registro Nazionale della Stampa
in data 01.09.1983 al n. 996 Vol. 10 Foglio 761

Concessionaria esclusiva per la pubblicità
Alfa Media srl
Via L. Bodio, 3 - 00191 Roma
tel. 06/3290982-3292224

Direzione e redazione
Maggioli Editore, via Guerrazzi, 10 - 40125 Bologna
tel. 051/229439-228676, telefax 051/229439

Amministrazione e diffusione
Maggioli Editore
Via Crimea 1, 47037 Rimini - tel. 0541/741002
Divisione periodici 0541/742227
telefax 0541/742217

Condizioni di abbonamento
La quota di abbonamento alla Rivista per il 1991
è di L. 130.000 da versare sul c.c. postale n. 12162475
intestato a Maggioli Editore - Divis. Periodici - Rimini,
oppure direttamente in tutte le librerie Pirola Maggioli
Canone promozionale per privati e liberi professionisti
L. 72.000
Il prezzo di ciascun fascicolo compreso
nell'abbonamento è di L. 26.000
I prezzi suindicati si intendono IVA inclusa

Stampa: Titanedi
Dogana - Rep. San Marino

Associato all'USPI
Unione Stampa Periodica Italiana

Associato al
Consorzio Stampa Specializzata Tecnica

Testata temporaneamente non soggetta a certificazione
obbligatoria non essendo trascorsi 12 mesi dall'uscita
del primo numero, come stabilito dal Regolamento del C.S.S.T..

paesaggio urbano

L'urbanistica negoziata

EDITORIALE

L'urbanistica negoziata
Pierluigi Giordani 7

VISUALI DIVERSE

Luca Beltrami Gadola
imprenditore 9

Marino Breganze
giurista 11

Giulio Ecchia
economista 14

Gian Franco Carbone
assessore regionale
pianificazione e bilancio
Friuli Venezia Giulia 16

ARGOMENTI E PROGETTI

Le esperienze straniere

Barcellona: dal piano al progetto
Guido Ronzani 18

Il riuso delle aree produttive
dismesse in Francia
Stefano Stanghellini 32

L'esperienza inglese
Claudio Comani 48

ARGOMENTI E PROGETTI

Le esperienze italiane

Processi di convenzionamento
nella pianificazione
delle aree urbane da riqualificare
Giorgio Garau 58

Strumenti ed attori
della ricomposizione del rapporto
tra città e porto di Trieste
Sebastiano Cacciaguerra 67

Tre negoziati urbani in Padova
Gianfranco Privileggio,
Gianfranco Zulian 73

Il ruolo della proprietà privata
nel recupero dei centri storici
Giovanni Manaresi 82

ARGOMENTI E PROGETTI

Postfazione

Il rapporto pubblico-privato
nel governo della trasformazione
Pierluigi Giordani 85

RUBRICHE

Situazioni
a cura di V. Pollini

La vite di Castel Mareccio
Pasqualino Boschetto 96

La costruzione della città
a cura di R. Rossi

Il risanamento di Napoli:
il rettifilo
Rossella Rossi 99

Tecnologie della scena urbana
a cura di M. Zaffagnini

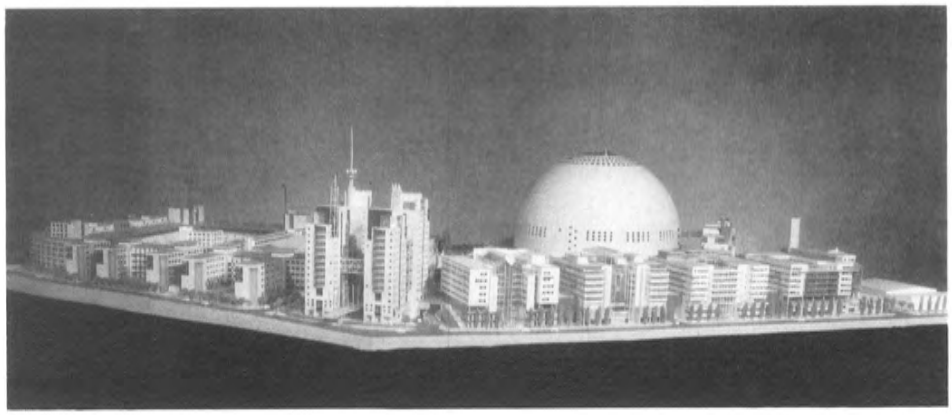
I colori della città storica
Giorgio Forti 102

Il diritto e la città
a cura di P. Mantini

L'attività negoziale
nel diritto urbanistico
Nicola Assini, Pierluigi Mantini 108

Un libro per pensare
a cura di M.G. Cusmano

Progettare la città
Mario G. Cusmano 111



L'urbanistica negoziata

Pierluigi Giordani

Dismesso, si dice, usualmente, di abito non più indossato perché invecchiato o passato di moda.
Nella città e nel territorio il termine – analogicamente – è sinonimo di "cambiamento" dovuto sia alla dinamica strutturale, sociale ed economica, sia all'irreversibile degrado di manufatti senza qualità; è precondizione, di conseguenza, alla rappresentazione fisica, alla forma del futuro presente.
Il problema, nella società in trasformazione, come sempre accade nelle autentiche rivoluzioni (che sono quelle economiche e tecnologiche), è diventato ormai pervasivo e generalizzato, di tanta più difficile soluzione in quanto il processo in atto è – nel nostro paese – esplicitamente diacronico, o, addirittura, conflittuale col «governo» – in essere – del territorio.
Nello specifico le risposte improprie e contraddittorie derivano proprio dalla norma obsoleta, tuttora deputata alla ri-organizzazione della ricaduta territoriale del cambiamento.
Nel nostro paese si è infatti – per troppo tempo – pervicacemente negata l'evidenza del passaggio da una società industriale (sia pure con sacche preindustrializzate), ad una società tecnologico-avanzata, quasi che il cambiamento potesse essere esorcizzato con l'arma inservibile dell'utopia urbanistica regressiva, ossia relativa ad un "passato" remoto.
Sono dell'altro ieri – invece – le cosiddette "lotte" per l'infungibilità delle "destinazioni d'uso" (non importa se relative a reperti industriali inutilizzabili o a residenze a degrado ineluttabile); è del passato prossimo l'esaltazione autoritativa del pubblico, profeta del "desiderio del meglio" e, nella sostanza, Leviatano verso il privato. Riscuotono tuttora credito immotivati messaggi pseudo culturali, sapientemente orchestrati dai "media", finalizzati alla sopravvivenza politica – nella città e nel territorio – di mitologie fisico-ideologiche contraddittorie al naturale processo evolutivo della realtà.
La realtà, ancorché disattesa dal sistema che avrebbe dovuto esserne il naturale interprete, ha spezzato gradualmente queste catene, rendendole inefficaci.
La domanda di ri-organizzazione, nella città e nel territorio, si è moltiplicata; sono aumentati di numero e quantità – nel quadro post-industriale – grandi vuoti a perdere (in origine a destinazione produttiva) "in cerca d'autore", infrastrutture espulse dalle finalità originarie, patrimoni immobiliari e/o società di servizi da dismettere perché malamente utilizzati e peggio gestiti dal pubblico.
Il fenomeno risulta sempre più totalizzante e, quindi, determinante nelle aree urbane, specie se metropolitane e di antica industrializzazione. Ma si riproduce addirittura in recenti localismi produttivi, si diffonde nel territorio in genere.
A fronte della gravità della situazione il pubblico sembra oggi finalmente uscito dalla torre in cui si era volontariamente rinchiuso, negli anni 70, in compagnia delle illusioni di "volontà di potenza" e dell'astratto e inattuale velleitarismo della "rivoluzione dei garofani" urbanistica.
Dapprima in modo sommerso (attraverso convenzioni e strumenti di variante ai P.R.G. in essere), e, successivamente, estendendo la casistica ai vari aspetti del problema attraverso normative ad hoc (di recentissima promulgazione, o, addirittura, "in itinere"), si è cominciato a parlare di "accordi-programma" (e/o scambi complessi), di "privatizzazioni" dei beni dello stato, degli enti pubblici, degli enti locali.
Non sempre, in questo prodursi tumultuoso di leggi e decreti datati anni 90, sono riscontrabili coerenza e "animus" sistemico (requisiti per una "filosofia" non

superficiale della organizzazione del territorio), anzi quasi mai; talvolta l'alternativa formulata – specie nelle privatizzazioni – risente, nello stimolo alla deregulation, dell'impulso senza preparazione e meditazione, dello stato di necessità motivato dal disperato bisogno di porre parziale rimedio alla variabile impazzita della spesa pubblica, piuttosto che diretto al preminente obiettivo strategico dell'efficienza nella ri-regulation.

Per di più queste leggi e decreti che si sforzano di riprodurre l'obbligato percorso propositivo-progettuale e attuativo-gestionale familiare ai paesi avanzati (non siamo ancora alle modalità procedimentali), convivono, in una coabitazione a dir poco paradossale, con le leggi urbanistiche degli anni 70, documentative della anacronistica prefigurazione ideologica in contrasto con la dinamica della realtà.

Guardare altrove, ai paesi avanzati, non è quindi soltanto una opportunità conoscitiva per chi, come il nostro paese, muove i primi passi in un approccio che riguarda le iniziative praticabili nel nuovo rapporto pubblico-privato (nella organizzazione del territorio), ma anche una necessità nella diversa relazione pubblico-pubblico volta all'efficienza ed alla trasparenza nel governo reciproco.

È, ancor più, una lezione per apprendere le regole del gioco che presiedono di fatto allo sviluppo urbano e territoriale, per interpretare e cogliere la velocità e qualità della trasformazione, per operare una trasfusione di cultura economica e comportamentale attuale nella cultura del vincolo e della ibernazione, cara all'inefficienza burocratica ed all'incapacità manageriale del pubblico.

Di qui l'utilità del confronto fra le esperienze dell'Europa avanzata e i nostri timidi passi in questa direzione, fra la "filosofia" della norma (flessibile e ad ampio spettro) che accompagna le predette esperienze e le nostre incerte e zoppicanti sperimentazioni normative.

Dal confronto, pur corrosivo, non può che derivare un contributo ad un salto di qualità.

Naturalmente non si può pretendere che "provvedimenti urgenti", alternativi ad una anelastica organizzazione del territorio, consolidata nella inattualità, siano privi di sbavature, di contraddizioni, di pericolosi ritorni di fiamma, di incertezze procedimentali.

Tuttavia la contraddizione e la frammentazione non possono permanere endemicamente, perché, in tal caso, si rischia di sciupare anche l'intenzione di rilegittimazione cautamente mostrata dal pubblico, risvegliatosi dal suo torpore onnivoro, tossico e – nel contempo – impotente.

Occorre quindi dismettere le tradizionali debolezze insieme agli antichi vizi; a cominciare dall'erotismo finanziario-politico, stimolato dalla abituale vischiosità e confusione propria della discrezionalità pubblica allorquando intrattiene rapporti col privato e viceversa.

La "decodificazione di quanto il tessuto economico e sociale ha percepito e metabolizzato" (sollevata da M. Dau in "Sviluppo economico e governo delle città in Europa") è chiara a tutti; è altrettanto chiaro che il nuovo rapporto pubblico-privato e lo strumento della contrattazione costituiscono i fondamenti del cambiamento nella organizzazione del territorio.

Bisogna ri-orientarsi in tutta fretta (abbiamo di fronte un presente sempre più complesso e veloce) perché il "gap" accumulato dal paese nel passato – molto elevato – sia rimosso; c'è il rischio, in caso contrario, di essere messi alla porta – come abusivi – dal club dei paesi avanzati.

Non c'è da illudersi sulle anomalie, sui capziosi "distinguo"; il territorio è incrociato all'economia, ai comportamenti sociali, alla spesa pubblica, al progresso tecnologico etc..

La reciproca disarmonia produce disfunzioni, attriti, incongruenze, che vengono pagate globalmente; il prezzo è, malauguratamente, molto alto.

Luca Beltrami Gadola
imprenditore

È finita l'urbanistica contrattata?

Il disegno di legge sul regime dei suoli che va sotto il nome di Legge Cutrera, da quello del senatore Achille Cutrera che ne è il proponente, sembra proprio costituire, se sarà approvato, un segnale della fine del ciclo storico dell'urbanistica contrattata.

Questo modo di gestire la crescita prima e la trasformazione della città poi, sembrava essere l'unica strada percorribile per tutte le amministrazioni che volessero gestire l'urbanistica in una situazione obiettivamente di grande difficoltà.

L'urbanistica contrattata era stata la risposta, per meglio dire la soluzione trovata, ad una situazione di stallo: le storicamente penose situazioni di bilancio delle amministrazioni locali avevano messo queste ultime nella necessità di non poter giocare, se non di rimessa, nei confronti dei privati.

In mancanza di risorse economiche proprie, risorse economiche monetarie ma anche risorse di beni, la pubblica amministrazione risultò relegata in secondo piano rispetto alle iniziative dei privati, potendo operare in pratica solo con lo strumento della scelta tra ipotesi di sviluppo e di trasformazione ideate e pensate dal privato promotore.

La strategia messa in atto era rude ma facilmente riassumibile; redigere piani regolatori che, in qualche misura, erano più un vincolo che non un piano di proposte, in modo tale da costringere il privato che volesse fare a dover trattare con la pubblica amministrazione la riduzione o la modifica dei vincoli in cambio della cessione alla mano pubblica di parte, più o meno consistente, delle possibilità edificatorie.

Questo approccio all'urbanistica ha mostrato, come i più avvertiti avevano avuto modo di anticipare, limiti spesso drammatici.

Da un lato non era più possibile avere un disegno organico delle trasformazioni territoriali, dall'altro, per ottenere qualche risultato, si doveva utilizzare un potere che derivava quasi esclusivamente dall'esercizio di una ampia discrezionalità.

Al di là del fatto che in questo modo si dava un'interpretazione distorta della Legge urbanistica fondamentale, quella del 1942, redigendo dei piani regolatori che nella loro formulazione erano la sommatoria di tanti piani particolareggiati, implicitamente si aprì la porta all'era del sospetto e inevitabilmente della corruzione.

Se non bastasse questo non marginale difetto, si è inesorabilmente imboccata la strada della imbalsamatura delle città rese incapaci ad adeguarsi alla domanda di nuove e diverse funzioni che chiedevano tra l'altro nuovi e diversi contenitori.

Tanto è vero che negli ultimi anni abbiamo visto, di fatto con il consenso di tutti, consenso spesso estorto da una situazione di necessità, abbiamo visto, dicevamo, dare le più sconcertanti interpretazioni delle norme a cominciare da quelle legate alle destinazioni d'uso.

Le trasformazioni spontanee delle attività produttive e di terziario, di quelle ricettive, delle necessità di infrastrutture di servizio ci hanno costretto a ricondurre a poche categorie normativamente riconosciute (terziario di servizi, terziario commerciale, artigianato, ecc.) attività che in realtà rappresentavano pesi insediativi che mostravano connotati talmente diversi e tali da costituire forzature e indurre veri e inarrestabili stravolgimenti degli effetti sul territorio.

Abbiamo dunque assistito impotenti alla terziarizzazione strisciante della residenza: studi professionali aggregati all'abitazione, attività commerciali quali appendici della residenza, centri di calcolo e società di software in aree destinate ad "attività artigianali", terziario ricettivo alberghiero trasformato in uffici di rappresentanza e chi più ne ha più ne metta.

Da un lato dunque un generale disordine e l'impossibilità anche solo di censire questi fenomeni trasformativi, dall'altra, dicevamo, un ruolo subalterno della pubblica amministrazione; subalternità grave e costantemente legata ad un meccanismo vincolato sia all'iniziativa del privato che alla fluttuazione del mercato immobiliare che, nella sua crisi, ha ulteriormente ridotto la capacità di operare della pubblica amministrazione.

Nei momenti di forte espansione, anche se relegata ad un ruolo subalterno, la pubblica amministrazione può esplicitare una capacità di coordinamento, ridotta ma esistente. In questi periodi infatti i privati sono portatori nei confronti dell'amministrazione di proposte molto numerose e di orientamento multidirezionato (in qualche caso anche in contrasto interno).

L'amministrazione può dunque operare scegliendo in un pacchetto di proposte, all'interno delle quali, anche soltanto per motivi statistici, è probabile che vi siano progetti congruenti rispetto ai piani dell'amministrazione, ammesso che la stessa ne abbia.

Nel momento in cui la tendenza si inverte e quindi il mercato si fa più rarefatto, l'amministrazione perde di capacità per la semplice ragione che il pacchetto di proposte all'interno del quale scegliere si riduce ed in qualche caso addirittura si annulla.

Rispetto ai momenti dell'espansione, che con il loro apparente ed effervescente disordine comunque fornivano del materiale su cui lavorare, al sopraggiungere del rallentamento e dell'inversione di tendenza la reazione della pubblica amministrazione è stata quella di innalzare il livello dei vincoli e il numero degli stessi nella speranza di riuscire a mantenere in vita una residua capacità di orientamento.

Questa strategia è stata fallimentare, sia perché di fronte all'innalzamento dei vincoli si è ottenuta una ulteriore riduzione dell'offerta dei privati, sia perché le inesorabili leggi del mercato hanno costretto la pubblica amministrazione ad accettare un patteggiamento più favorevole ai privati purché qualcosa si facesse e pur di ottenere oneri di urbanizzazione anche meno consistenti, ma comunque indispensabili per attuare un minimo di attività edilizia al di sotto della quale vi sarebbe stata la paralisi totale della gestione urbanistica della città.

Naturalmente in questo contesto la pronuncia di illegittimità della legge concernente le indennità dovute per esproprio ha giocato un ruolo perverso, aggiungendo difficoltà a difficoltà. Se era vero che le casse dissestate dei comuni condizionavano largamente la capacità di operare degli stessi riducendo la capacità di intervento, è altrettanto vero che l'impossibilità di indennizzare in maniera legalmente corretta gli espropriati ha reso impossibile quel poco che comunque si sarebbe potuto fare.

Nel nostro curioso paese di fronte a questo problema del regime dei suoli, come mostra la cronaca recente, siamo arrivati alla soglia del colpo di stato e molto dovrà ancora essere fatto prima di sciogliere questo nodo.

Ma quanto è grande questo nodo? Proprio in occasione dei dibattiti intorno al disegno di legge Cutrera c'è chi ha parlato di necessità finanziarie nell'ordine dei seimila miliardi per indennizzare a prezzo economicamente accettabile gli interessati e soddisfare le esigenze della mano pubblica e chi ha parlato di una cifra almeno doppia.

Cosa sono in realtà queste cifre per un paese che ha interrotto il proprio piano nucleare buttando dalla finestra seimila miliardi o che ha stanziato in pochi mesi almeno trentamila miliardi per il terremoto dell'Irpinia di cui, come abbiamo oramai capito, più di metà scomparsi nel nulla?

Il fallimento dunque dell'urbanistica contrattata ci porta anche a concludere che, così come si è soliti parlarne, il famoso rapporto pubblico/privato, la famosa tanto auspicata collaborazione tra l'amministrazione e i privati, almeno per come la concepiamo, non è una strada percorribile.

Non solo in urbanistica ma in genere in tutte le attività economiche, e l'urbanistica è anche questo, la collaborazione di pubblico e privato si è risolta nella somma dei difetti dei due partners e nell'annullamento dei vantaggi.

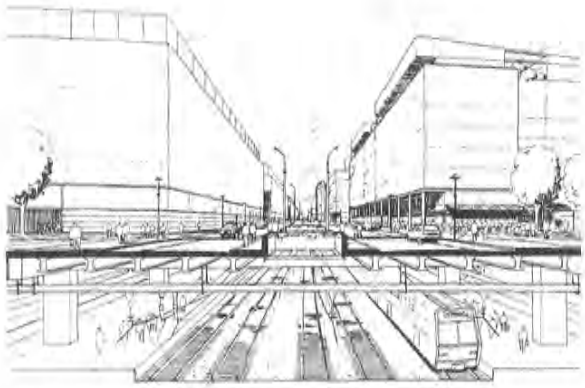
Il privato ha forsennatamente ricercato aree di mercato protette e una subdola fuoriuscita dall'economia di mercato con la falsa copertura di un fine sociale, acquisendo dal pubblico lentezze ed inerzie, il pubblico non ha in alcun modo saputo beneficiare della maggior capacità di iniziativa del privato e della sua "storica" snellezza.

Ci domandavamo all'inizio se il disegno di legge Cutrera sul regime dei suoli innanzi tutto costituirà una svolta e ci domandiamo ora anche se ce la farà a trasformarsi in legge.

Sul secondo quesito, al di là di un personale auspicio di successo, mi sembra che si stia di nuovo ricreando un fronte di ottusa opposizione: evidentemente l'esercito degli amanti dello status quo è sempre vasto e trasversale. Mi auguro solo che non arriveremo ad un colpo di stato!

Sul primo quesito, se cioè questa legge sarà una svolta, sarei pronto ad essere più ottimista: forse sciogliere il problema dell'indennizzo per gli espropri restituirà capacità di intervento alla pubblica amministrazione e permetterà di non ricercare ibride, equivoche ed illusorie soluzioni sulla via della "collaborazione" tra pubblico e privato.

Non sono tutti qui i problemi dell'urbanistica, ma questo è uno dei tanti nodi.



Marino Breganze

giurista

Convenzioni urbanistiche tra Comuni e privati si sono avute fin dalla metà dell'800, per l'attuazione dell'espansione degli aggregati urbani (1), in conseguenza della formazione dei primi piani regolatori, ed hanno avuto quindi un costante sviluppo nel tempo, anche dopo l'entrata in vigore della legge urbanistica, in modo peraltro non omogeneo né caratterizzato dalla presenza di regole comuni: tanto da apparire, come acutamente è stato sottolineato, come una sorta di "oggetto misterioso" (2).

È la legge 765 del 1967, per la prima volta, a stabilire l'obbligo, per l'ottenimento dell'autorizzazione comunale alla lottizzazione di terreno a scopo edilizio, d'una previa convenzione: il cui contenuto essenziale è disciplinato dalla stessa legge-ponte.

Da allora, per i più significativi interventi urbanistico-edilizi, il legislatore ha previsto dei modelli di convenzione, grazie a cui venga quantomeno garantita una non tardiva realizzazione delle necessarie infrastrutture: così per i piani di zona per l'edilizia economico popolare di cui all'art. 10 della L. 167/1962, come modificato dalla c.d. legge sulla casa; per i piani per gli insediamenti produttivi, ex art. 27 della legge 865/1971; per il recupero del patrimonio edilizio esistente, ex art. 27, L. 457/1978.

E convenzioni vi sono pure per il recupero degli insediamenti abusivi esistenti, ai sensi dell'art. 29 della c.d. legge sul condono edilizio del 1985, e per gli interventi edilizi o concernenti la realizzazione delle opere di urbanizzazione di cui agli artt. 7-8-9-11 della legge Bucalossi del 1977.

Altre convenzioni sono state quindi previste dalla legislazione regionale: così, ad esempio, in ordine alla attuazione dei piani particolareggiati (v. L.R. Liguria n. 28/1976).

Sempre si tratta peraltro di ipotesi di convenzionamento con cui dare attuazione a scelte di utilizzazione del territorio già effettuate dalla pubblica amministrazione e già consacrate e recepite negli strumenti di pianificazione.

Ma se significativo è di per sè anche lo sviluppo di accordi a posteriori, tra pubblico e privato, nel momento dell'attuazione degli interventi già stabiliti, ancor più produttive di positive sinergie possono essere forme di collaborazione atte ad incidere a priori sulle previsioni degli strumenti urbanistici.

Non mancano recenti tentativi legislativi in tal senso. E mi riferisco in primis ai programmi integrati che, nati con la legge 1° marzo 1986, n. 64, per lo sviluppo del Mezzogiorno, sono stati compresi, nella loro potenzialità, dal legislatore regionale. Basti pensare alla L.R. Lombardia 2 aprile 1990, n. 23, che promuove "programmi integrati di recupero edilizio ed urbanistico del patrimonio esistente, pubblico e privato, nonché di ristrutturazione edilizia ed urbanistica", che — equiparati ad ogni effetto ai piani di recupero — prevedono (art. 2) la presenza di operatori e mezzi pubblici e privati (e convenzione tra i soggetti attuatori e l'amministrazione comunale) e, approvati dalla Regione, costituiscono variante degli strumenti generali. Mentre, a livello statale, l'art. 21 del defunto "pacchetto casa" Prandini stabiliva espressamente la possibilità che l'iniziativa per la definizione dei programmi integrati di riassetto urbano potesse essere assunta oltre che dagli organi competenti in materia urbanistico/edilizia anche da operatori pubblici e privati.

Ma frattanto, in relazione alle singole e diverse necessità, negli ultimi anni sono andate aumentando — al di fuori delle previsioni legislative — nuove e variegate forme di accordi pubblico-privato, in relazione alle quali si suole per lo più parlare di "urbanistica contrattata" (3).

Invero, e come noto, dopo una crescita che negli ultimi decenni è stata solo di case, le città si sono trovate pressoché d'improvviso di fronte ad una pluralità di problemi contestuali collegati alla scarsità di infrastrutture di reti tecnologiche, di attrezzature collettive, alla presenza d'una serie di "aree dismesse" e di vuoti urbani, ad una richiesta di spazi e di qualità di vita e funzionalità urbana non garantiti né garantibili dai vecchi e rigidi piani regolatori (4). Questi, con la netta separazione delle c.d. zone omogenee, impediscono infatti la necessaria integrazione delle funzioni urbane e, da piani statici, non consentono l'adeguamento delle loro previsioni alle esigenze d'una domanda veloce, non sempre alle stesse corrispondente, se non attraverso una continua e non univoca sottoposizione a mini-varianti — automatiche o meno, e che, per la complessità della procedura, sono approvate a volte quando la necessità più non sussiste — che, spesso, ne snaturano le caratteristiche complessive.

In attesa dunque che il legislatore abbia a configurare il P.R.G. come uno strumento analogo a quelli che in molti altri Paesi si configurano quali piani direttori che fissano in modo duttile le grandi scelte, gli indirizzi e le priorità d'uso del territorio, lasciando poi alla negoziazione pubblico-privato definizione precisa e modalità degli interventi, molte amministrazioni — consce delle difficoltà per l'ente pubblico di gestire, con gli

strumenti attuali e la carenza di mezzi finanziari e tecnici, le necessarie trasformazioni del territorio — si sono spontaneamente orientate sulla via della contrattazione con i privati: sì da averne — nel rispetto delle diverse funzioni — il supporto di idee, di mezzi finanziari e tecnico-operativi.

Ed ecco così una programmazione per progetti che — in varie città, e con riferimento ai più diversi interventi, che vanno dal riuso delle aree industriali dismesse, al risanamento ambientale, al sistema infrastrutturale e così via — vedono presenti fin dalla fase progettuale ed ideativa i soggetti, pubblici e privati, che poi attueranno gli interventi: garantendosi così, ab origine, che le previsioni pianificatorie, conformi anche agli interessi dei destinatari, troveranno attuazione e non rimarranno lettera morta.

L'esperienza degli accordi in tal senso sin qui avutasi mostra che la concertazione pubblico-privato trova un terreno fertile per svilupparsi nelle amministrazioni più organizzate e che meglio quindi possono efficacemente trattare con una controparte privata di consistenza finanziaria tale da garantire la effettiva realizzazione di interventi di notevole portata, grazie al convenzionamento, all'uso della concessione o ricorrendo alla società mista (perseguendo l'interesse collettivo e garantendo contestualmente remunerazione agli investitori).

Si procede così, con il contemporaneo crearsi d'una logica privatistica nell'agire della amministrazione pubblica e d'una logica pubblicistica in quello dei privati e delle imprese, alla stipulazione di accordi — per lo più su proposta della parte privata — miranti alla realizzazione dei progetti individuati, previa variante agli strumenti urbanistici generali.

Ovviamente peraltro, nonostante l'indubbia utilità che riveste per la P.A. il fatto di sapere con certezza che significativi interventi urbanistico-edilizi non rimarranno nel libro dei sogni ma saranno di sicuro concretamente attuati, vista la indisponibilità delle pubbliche funzioni non si può ritenere che la amministrazione sia vincolata a procedere a modifiche della strumentazione urbanistica in conseguenza d'un accordo privatistico.

Talché è stato giustamente sottolineato che sembra "corretto ricostruire la natura giuridica di tali accordi in termini di proposta di futura convenzione urbanistica che il privato formula subordinatamente all'approvazione delle necessarie varianti agli strumenti urbanistici vigenti nel territorio comunale" (5).

È evidente in ogni modo che — ferma restando la necessaria duttilità, in relazione alla variegata gamma delle ipotesi — per garantire lo sviluppo dell'urbanistica contrattata, con tutte le sue positive potenzialità, anche alle minori e più deboli realtà territoriali, il legislatore dovrà creare dei meccanismi atti a dare certezze ed a garantire, senza commistione di ruoli, trasparenza nelle operazioni e nella scelta dei più affidabili contraenti. "Definire il modo in cui la proprietà e l'impresa partecipano al complessivo processo di pianificazione e gestione è perciò" — come precisa l'enunciato della 16ª tesi proposta al recente 19° Congresso Nazionale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (6) — "essenziale perché questo possa svolgersi correttamente ed efficacemente".

Intanto, per garantire certezze e identificare chiaramente i responsabili dell'attuazione dei più rilevanti progetti, opportunamente il legislatore statale ha generalizzato l'istituto dell'accordo di programma, dandone una compiuta disciplina nella legge 142/1990 di riforma delle autonomie locali.

Previsto per le opere ferroviarie dall'art. 25 della Legge 17 maggio 1985, n. 210, istitutiva dell'ente "Ferrovie dello Stato", e per gli interventi di cui al programma triennale di sviluppo dall'art. 7 della legge 1° marzo 1986, n. 64, sulla disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, l'accordo di programma è stato quindi disciplinato, in taluni altri casi, nella normativa, anche regionale. Finché ha trovato consacrazione definitiva nell'art. 27 della Legge 8 giugno 1990, n. 142: la cui disciplina ora, per espressa previsione dello stesso — e fatte salve le competenze di cui all'art. 7 della legge 1° marzo 1986, n. 64 (7) (ma anche — ovviamente — quelle di cui a successive leggi speciali, come la L. 15 dicembre 1990, n. 396, con Interventi per Roma, capitale della Repubblica: art. 3) si applica a tutti gli accordi di programma previsti da leggi vigenti e relativi ad opere, interventi o programmi di intervento di competenza delle Regioni, delle province o dei Comuni.

In base a tale previsione legislativa, allorquando, per "la definizione e l'attuazione" di opere, di interventi o di programmi di intervento sia richiesta, per una loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, (la presidenza del Consiglio dei Ministri, allorché sia richiesto il concorso di più regioni finitime), il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza sugli interventi da farsi, promuove un accordo di programma — (per il quale è richiesto il consenso unanime dei partecipanti) per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinare tempi, modalità e finanziamenti — che poi approverà con proprio atto formale. Se adottato con decreto del presidente della Regione, questo produrrà quindi gli effetti dell'intesa di cui all'art. 81 del D.P.R. 616/1977: determinando, ove vi sia l'assenso del Comune interessato, le eventuali e conseguenti variazioni degli strumenti urbanistici.

Un apposito collegio svolge quindi la vigilanza sull'e-

secuzione dell'accordo e gli eventuali interventi sostitutivi.

Evidentemente ancor più utile potrebbe essere talora l'accordo di programma ove allo stesso prendessero parte — partecipando così a tutta l'operazione, fin dalla sua ideazione — anche i privati interessati: come recentemente previsto dall'art. 13 della L.R. Veneto 30 aprile 1990, n. 40. Ma gli accordi con gli interessati non sono — per ora — consentiti in materia di pianificazione e di programmazione dall'art. 13 della Legge 7 agosto 1990, n. 241.

È però già assai rilevante — anche per le certezze richieste ai fini del convenzionamento tra pubblico e privato per l'attuazione della pianificazione — che sia identificato un responsabile dell'attuazione del progetto, sicuro interlocutore per le varie amministrazioni ma anche per i privati. Ed è importante che siano fissati dei tempi ben precisi per la realizzazione delle opere, con possibilità di interventi sostitutivi nel caso di ritardi o inadempienze.

Frattanto, in attesa di ulteriori sviluppi normativi, mi sembra possa essere positivamente recepita l'idea, proposta nel corso d'un recente convegno, della creazione, a livello provinciale, d'un "tavolo di concertazione" — operativamente collocato presso la Camera di Commercio, idoneo osservatorio ed ente di promozione dello sviluppo economico — che veda la compresenza di amministrazioni pubbliche e di rappresentanti del mondo creditizio, finanziario e dell'imprenditoria: per raccogliere idee ed esigenze, effettuare scelte prioritarie e quindi unire le forze di pubblico e privato per la loro realizzazione (8).

Note

1 Sulla genesi e lo sviluppo storico delle convenzioni urbanistiche, cfr. MAZZARELLI, *Le convenzioni urbanistiche*, Bologna, 1979.

2 V. GALLETTO, *Le convenzioni urbanistiche*, in *NGCC*, 1989, pag. 118.

3 Cfr. BONACCORSI-PERICU, *Su alcune tendenze della pianificazione territoriale e dei procedimenti per la sua attuazione*, in *Riv. giur. urb.*, 1986, pagg. 161 e segg.

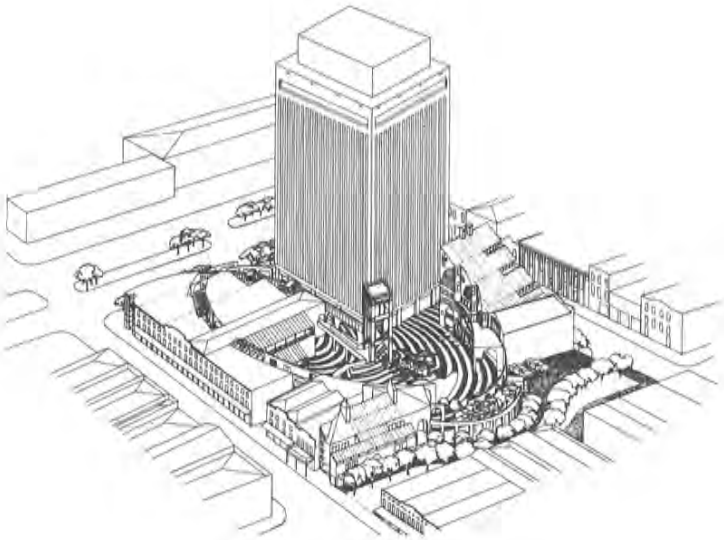
4 Sulla problematica relativa v., da ultimo, le ricerche della A.N.C.E. su "*Le condizioni istituzionali e amministrative di una nuova politica della casa e della città*", Roma, 1988, "*Progetto Città*", Roma, 1988; "*Una città da ricostruire*", Roma, 1990. Di particolare interesse al riguardo appaiono pure lo studio del CRESME su "*La collaborazione tra ente locale e privati nel settore residenziale*", Roma, 1988, e quello del R.U.R. su "*Ambiente urbano e competizione internazionale*", Roma, 1990.

5 GALLETTO, *op. cit.*, pag. 121.

6 In *Urbanistica Informazioni*, 1989, suppl., pag. 7.

7 Sull'accordo di programma nella L. 64/1986, v. TOMEI, *Strumenti di coordinamento amministrativo per lo sviluppo del Mezzogiorno: l'accordo di programma*, in *TAR*, 1990, II, pagg. 253 e segg.

8 V. Atti del Convegno indetto dalla Sezione Costruttori edili dell'Associazione Industriali di Vicenza sul tema "*Infrastrutture del territorio e industria delle costruzioni*" (Vicenza, 29/10/1990), in *Ingegneri e costruttori*, 1990, n. 12, pagg. 19 e segg.



Giulio Ecchia
economista

I problemi urbanistici sono stati affrontati dagli economisti secondo diverse prospettive di analisi. In primo luogo, la disciplina urbanistica può venire affrontata nella tradizione della analisi economica del diritto, tradizione ormai illustre nei paesi anglosassoni (1) e che sta avendo un rapido sviluppo anche in Italia. In secondo luogo, i problemi legati alla pianificazione territoriale e alla gestione delle risorse naturali direttamente legate alla pianificazione sono oggetto di studio dell'economia regionale e, sotto alcuni aspetti, dell'economia urbana (*urban economics*). In questa nota vogliamo cercare di sottolineare l'importanza, ai fini di una comprensione più completa dei problemi di gestione e pianificazione del territorio e dei centri urbani, di una prospettiva di analisi di economia pubblica e, più precisamente, di nuova economia pubblica. Vediamo ora di qualificare questa scelta.

L'analisi economica dell'intervento pubblico nell'economia viene tradizionalmente ricondotta a tre funzioni principali (2): 1) la stabilizzazione, ovvero la riduzione degli effetti negativi del ciclo economico; 2) la redistribuzione, ovvero l'intervento, principalmente per mezzo della tassazione, per raggiungere una distribuzione delle risorse conforme ad un determinato obiettivo di benessere sociale; 3) l'allocazione di beni e servizi, ovvero l'intervento diretto dello stato o di enti pubblici nella produzione o la regolamentazione della produzione di beni e di servizi che sono ritenuti di interesse pubblico. È quest'ultima funzione quella di maggior rilevanza, a nostro avviso, per l'analisi dei problemi di pianificazione territoriale e di intervento pubblico al fine di modificare e regolamentare lo sviluppo produttivo ed urbanistico. Inoltre, essa presenta un notevole interesse da un punto di vista teorico. In molti casi, infatti, lo Stato o l'ente pubblico territoriale intervengono direttamente nella produzione di beni e servizi per rimediare ad una situazione di *market failure*, ovvero di inefficienza dell'equilibrio di mercato. E, anche sotto il profilo teorico, è difficile determinare a priori se l'inefficienza possa venire risolta dall'intervento pubblico senza prima analizzare più approfonditamente la natura del bene o servizio in questione.

La nuova economia pubblica si qualifica per due aspetti principali. Da un lato, la mutata concezione del ruolo dello Stato. Lo Stato o l'Ente pubblico non vengono più considerati come portatori di interessi che riflettono il benessere di tutta la collettività (il dittatore benevolente) ma essi stessi sono rappresentati come agenti che cercano di massimizzare obiettivi che possono anche essere in contrasto con quelli degli agenti privati. Dall'altro, il riconoscimento dell'importanza del ruolo dell'informazione nelle transazioni fra agenti economici. In questo senso, le relazioni fra agenti pubblici e privati si svolgono, in generale, in un ambiente di imperfetta informazione, in cui non è normalmente possibile raggiungere un'allocazione dei beni di *first-best*. Al più, sotto il vincolo dell'informazione disponibile, si possono costruire dei meccanismi allocativi che permettano di raggiungere un'allocazione efficiente (Pareto ottimale) in senso vincolato. I problemi informativi acuiscono quindi i fallimenti del mercato provocati dalla presenza di esternalità e di beni pubblici.

A fronte di questi sviluppi della teoria economica dell'intervento pubblico, è interessante notare che la recente legislazione in materia urbanistica sembra evidenziare una tendenza a modificare il ruolo tradizionale dell'ente pubblico e le relazioni fra quest'ultimo e i soggetti privati che sono interessati alla pianificazione territoriale. In particolare, due esempi di questa tendenza sono rappresentati dalla legge 8/6/1990 n. 142 sugli ordinamenti delle autonomie locali e dalla legge 7/8/1990 n. 241 che introduce nuove norme in materia di procedimenti amministrativi e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Per quanto riguarda la prima, ci sembra importante sottolineare, con riferimento all'ottica di economia pubblica appena menzionata, l'introduzione della nozione di area metropolitana (artt. 17-18-19-20) e la regolamentazione degli accordi di programma (artt. 24-25-26-27) fra diversi enti pubblici territoriali. Per la seconda, l'esplicito riconoscimento (vedi art. 9) della possibilità di partecipazione al provvedimento amministrativo di tutti i soggetti portatori di interessi pubblici e privati che risultino influenzati (in modo pregiudizievole) dal provvedimento stesso. Nel prosieguo, cercheremo allora di analizzare alcuni aspetti di questa normativa urbanistica secondo l'ottica della nuova economia pubblica.

L'esistenza di diversi soggetti decisionali che influenzano le scelte di programmazione urbanistica, edilizia e di sviluppo territoriale non rappresentate solamente un problema di divisione di competenze di tipo amministrativo. La ripartizione fra comuni, province, regioni e le nuove entità rappresentate dalle aree metropolitane (vedi legge 8/6/1990 n. 142) trova un interessante riscontro a livello di teoria economica nel problema del frazionamento del potere decisionale fra agenti con interessi contrapposti affrontato nel modello di agenzia (3). Questo modello è stato applicato per analizza-

re, sotto il profilo teorico, i rapporti fra Stato e imprese private regolamentate, oppure fra enti pubblici e imprese private che producono, per conto dell'autorità pubblica, beni o servizi di pubblico interesse (ad esempio nel caso dei rapporti di concessione). Nel caso in cui, anziché uno solo, vi siano più principali (enti pubblici) che delegano ad un agente comune alcune attività si parla allora di *common agency* (4). Ed è proprio questo il caso rappresentato dagli accordi di programma, in cui diversi enti pubblici territoriali possono integrare la loro azione per la definizione e l'attuazione di programmi di comune interesse. Se, insieme a questi diversi principali, consideriamo ad esempio un'impresa privata che operi per conto degli enti pubblici interessati ci ritroviamo infatti nella situazione appena descritta. In quel caso, la presenza di diversi principali fa sì che l'azione dell'agente divenga un bene pubblico per gli stessi e quindi l'allocazione che risulta è, in generale, sub-ottimale rispetto a quella ottenibile con un solo principale. Non si vuole qui mettere in dubbio la validità delle intenzioni del legislatore ma solamente sottolineare una possibile fonte di inefficienza derivante da accordi fra diversi enti pubblici.

Un altro concetto che, a nostro avviso, è molto importante per l'analisi della pianificazione territoriale è quello di beni pubblici intermedi. Si tratta di una classe di fattori di produzione che hanno, almeno parzialmente, le caratteristiche di un bene pubblico. Pensiamo, ad esempio, alle reti di trasporto, alla ricerca scientifica, ai servizi alle imprese, agli impianti di irrigazione e così via. Molti di questi input sono oggetto di dibattito giornaliero: si pensi, ad esempio, alla discussione relativa agli interporti, ai poli tecnologici, alle reti di trasporto su rotaia e su gomma. Da un punto di vista teorico, l'interesse per questi beni deriva dal fatto che, in generale, i benefici derivanti da questi input produttivi (ovvero il valore equivalente alla riduzione dei costi di produzione) non possono venire perfettamente appropriati da parte delle imprese private che li producono. Inoltre, data la presenza di ingenti costi fissi per la produzione dei beni stessi, nella maggior parte dei casi ci troviamo in mercati di tipo oligopolistico. In generale, non esistono allora delle regole ottimali per determinare la forma più efficiente di produzione di questi beni intermedi, in quanto la forma scelta (pubblica vs. privata) dipende direttamente dal grado di appropriabilità dei benefici e dal tipo di competizione sul mercato oligopolistico (5). Da un punto di vista di pianificazione del territorio, si pone allora il problema di scegliere se lasciare ai privati la produzione e la fornitura di questi beni e servizi che hanno un notevole effetto sullo sviluppo produttivo di vaste aree produttive o se intervenire direttamente nella produzione. In questo secondo caso, rimangono però da risolvere i problemi di agenzia menzionati in precedenza.

In questa nota non abbiamo ovviamente potuto affrontare molti degli interessanti aspetti economici dei problemi urbanistici e di pianificazione del territorio, quali ad esempio il problema delle dismissioni del patrimonio pubblico o del risanamento urbano di aree depresse. Abbiamo voluto solamente proporre una prospettiva interpretativa di alcune di queste tematiche secondo l'approccio dell'economia pubblica che, a nostro avviso, rappresenta un interessante filone di ricerca per lo sviluppo dell'analisi economica dell'urbanistica.

Note

1 Si veda, ad esempio, POSNER (1977) e BOWLES (1985).

2 Si veda l'interessante lavoro di STIGLITZ (1989) per un'analisi più dettagliata di queste funzioni.

3 In generale, il modello di agenzia si riferisce alla situazione in cui un soggetto (il principale) delega ad un altro (l'agente) parte del proprio potere decisionale. L'agente dovrà allora compiere un'azione il cui risultato finale influenzerà il benessere del principale. Il problema teorico da risolvere è allora la determinazione di una remunerazione per l'agente che lo induca ad assicurare il benessere massimo del principale, dati i vincoli di asimmetria informativa e gli interessi opposti delle parti in causa. Esempi del rapporto di agenzia sono i contratti di mezzadria, le relazioni fra libero professionista e cliente, fra medico e paziente. Per un approfondimento del modello di agenzia si rinvia a MIRRLEES (1975) e a HOLMSTROM (1979).

4 BERNHEIM e WHINSTON (1986), *Econometrica*.

5 Un'analisi più approfondita della fornitura di beni pubblici intermedi in diverse condizioni di competizione di mercato e di ambiente informativo si trova in FIORENTINI (1989), tesi di M. Phil, Oxford.

Gian Franco Carbone
assessore regionale
pianificazione e bilancio
Friuli Venezia Giulia

La risoluzione dei problemi di integrazione funzionale e urbanistica tra la città di Trieste ed il suo sistema portuale è un obiettivo costante e prioritario presente in tutti gli atti ed i provvedimenti della programmazione regionale. Tuttavia non si può dire che, malgrado i molti e ripetuti tentativi, esso sia stato fin qui definitivamente colto.

Tale obiettivo consiste nel riconnettere le relazioni nate sin dal momento della stessa fondazione di Trieste, città nodo di un complesso sistema di relazioni territoriali a base europea.

Storicamente, tali rapporti, scaturenti da prevalenti ragioni economico-trasportistiche, pur avendo trasferito alla città le coazioni indotte dalla massiccia attività portuale e dal pesante uso delle infrastrutture di accesso al porto, improntandone così fortemente la struttura urbana, finivano per conseguire condizioni soddisfacenti di equilibrio nelle diverse fasi.

Al raggiungimento di tali condizioni non può certamente considerarsi estraneo il fatto che programmazione fisica, economica ed amministrativa, fossero in passato condotte in modo unitario e contemporaneo, così com'è probabile che l'attuale prevalere dei sistemi di programmazione a base settoriale, attivati da autorità fortemente differenziate per sedi, tempi e ruolo politico, sia, se non l'unico, uno tra i motivi all'origine della artificiale dicotomia registratasi nei tempi recenti tra fronti d'acqua e città retrostanti.

Per tali aspetti appare emblematica e singolare la condizione di Trieste e del suo porto.

Da qualche anno sono state predisposte diverse ipotesi di riuso del Porto Franco Vecchio (il "porto" fino agli anni '50) tutte basate sulla polifunzionalità. Alcune di esse sono state articolate e presentate da consorzi di soggetti economici rilevanti in cui sono parte attiva, oltre agli Enti territoriali, componenti del mondo imprenditoriale, assicurativo, finanziario, sia pubblico che privato.

Queste iniziative, partite alla ricerca di possibili funzioni d'uso, sono ora oggetto di dibattito in un momento in cui gli straordinari eventi politici del '89 e '90 hanno restituito a Trieste il naturale entroterra che le aveva attribuito oltre duecent'anni or sono Maria Teresa d'Austria.

Si tratta di una condizione storica singolare che pur in condizioni probabilmente più problematiche di allora, riconsegna a Trieste il suo ruolo di fulcro portuale meridionale della "Mitteleuropa" ora, pur squassata dagli ultimi fremiti politici non più una mera dizione romantica ma di nuovo un preciso contesto economico-politico.

Sono così divenuti chiari gli obiettivi e le funzioni. Lo sono sempre stati i riferimenti storici che mostrano come negli ultimi secoli — e forse fin dall'epoca romana — i rapporti fra terra e mare e fra città e porto abbiano costantemente "ondeggiato" sia in termini fisici, che funzionali e relazionali, attorno ad una continua e costante composizione di impulsi e pressioni determinate da soggetti economici e politici.

In tal senso i tentativi più recenti ed avanzati di risoluzione dei problemi vedono i molti soggetti interessati, sia pubblici che privati, attivarsi a promuovere tentativi collegiali di individuazione di quelle procedure e normative che si rivelino le più adatte a garantire interventi efficaci per lo sviluppo coordinato della realtà insediativa urbana e di quella economico-produttiva portuale, e ciò indifferentemente, tanto in forza di compiti istituzionali quanto per la tutela di propri interessi economici.

Il soddisfacimento di questa esigenza, che dovrebbe trovare soluzioni dirette e logiche come è stato per il passato, incontra viceversa sostanziali difficoltà; tanto più che dall'ordinamento giuridico italiano risulta stranamente chiaro che le realtà portuali che quasi sempre (come in questo caso) si costituiscono come insiemi alla frontiera di aree urbane prospicienti il mare, non solo debbano essere amministrate e gestite da speciali autorità, ma possano addirittura essere pianificate senza nessuna precisazione normativa circa l'obbligo di uniformare ed integrare in un rapporto di interazione biunivoca, programmi, piani, e strumenti che interessano in modo differenziato ambiti tra loro così prossimi. Cosicché è accaduto che le iniziative di trasformazione evolutiva del sistema porto-città, sin qui bicefalo e dicotomico, hanno attivato "tavoli" attorno ai quali, con l'apporto di una pluralità di soggetti vengono sperimentati i prodromi di quella che taluno auspica debba essere la cosiddetta "urbanistica negoziata".

Il contesto in cui oggi si sviluppano le trattative ed il dibattito è reso ancor più emblematico dal fatto che la Regione a statuto speciale Friuli Venezia Giulia, dotata di autonome competenze nel settore della normazione urbanistica, si è recentemente data un Piano Regionale dei Porti ed inoltre lo scorso 17 agosto la Giunta regionale ha presentato al Consiglio il disegno di una nuova legge urbanistica che prevede momenti istituzionali e di concertazione per la regolamentazione della negoziazione urbanistica tra soggetti ed operatori sia pubblici che privati ed organi territorialmente competenti.

Il nuovo approccio della legislazione urbanistica regionale, abbandonata la pianificazione per settori, singole problematiche, stralci infrastrutturali, orientati a risolvere un problema alla volta e da un solo punto di vista, quello — purtroppo solo nominalmente — produttivistico, sembra ora indirizzato, anche procedendo per singoli progetti o per interventi settoriali, a ricomporre in un quadro armonico tutti gli aspetti e le componenti della realtà su cui si applica, operando le necessarie verifiche per tutti di campi problematici investiti e con tutti i soggetti e gli attori interessati.

Nella fattispecie, le varianti che si rendono necessarie per la concretizzazione dei progetti, non presuppongono elementi di contrasto con la programmazione e pianificazione comunale (che viceversa recepiscono, limitandosi ad estendere la stessa anche sulle aree demaniali tra città e mare).

In questo senso anche lo studio di fattibilità di Bonifica può essere visto come «un primo stralcio di un proponibile processo di gestione politico-tecnica della città... ed insieme un proto-"forum" di confronto pubblico... che potrebbe utilmente trovare in seguito un qualche consolidamento ed una efficace regolarizzazione».

Sta di fatto che il Piano Regolatore Generale della città di Trieste non indica allo stato attuale destinazioni che consentano l'uso delle aree demaniali previsto dai progetti di sviluppo appositamente predisposti, per attuare i quali si rende necessaria la stesura di strumenti urbanistici volti alla modificazione delle destinazioni d'uso. Va detto che l'unica possibilità contemplata dalla legislazione vigente consiste nel ricorso ad apposite convenzioni, ed infatti uno degli obiettivi ed argomenti della convenzione stilata tra Comune ed Ente Porto, è appunto la destinazione d'uso delle aree di futura sdemanializzazione. Secondo la convenzione prevista, che attribuisce all'Ente Porto un preciso ruolo propositivo, quest'ultimo propone una variante al PRG indicando le destinazioni d'uso di gran parte dei demani marittimi e prevedendo per buona parte di quelle aree le conseguenti concessioni a sdemanializzare. (Caratteristica comune ad entrambi i progetti Polis e Bonifica, è infatti quella della sdemanializzazione di una consistente estensione del Porto Franco Vecchio: oltre un terzo dei circa 450.000 mq totali).

In attesa di una normazione più snella, ma anche meglio articolata e più sofisticata, che preveda fasi di interlocuzione diretta tra Enti territorialmente competenti ed operatori legittimati a proporre iniziative d'uso di parti di territorio con caratteristiche di interesse pubblico, si è dunque inteso di intraprendere un processo che risulterà con ogni probabilità più farraginoso di quanto si potrebbe auspicare ma affidabile e compatibile con le attuali disposizioni normative.

Attraverso la prevista convenzione, la pubblica amministrazione eserciterà un'azione di indirizzo e di controllo certamente più lenta ma sicuramente efficace, anche perché basata sulla praticabilità di provvedimenti e procedure allo stato attuale della norma.

Entrando nello specifico, andrà meglio precisato in convenzione se vi debbano essere condizioni espresse che, una volta entrata in vigore la variante urbanistica, garantiscano la corretta attuazione dell'intera trasformazione pianificata, secondo immancabili priorità che antepongano la realizzazione del sistema di infrastrutturazione a quella delle iniziative insediative. (In tal senso vi è chi propende per la ulteriore adozione dopo gli strumenti urbanistici generali anche di piani particolareggiati il cui convenzionamento coinvolga tutti gli Enti ed i soggetti aventi competenze e titolarità sia sulle iniziative di pianificazione che di trasformazione territoriale).

L'attuazione dello studio Bonifica (come pure del progetto Polis) vede, come già detto, in posizione attiva e propositiva qualificati operatori privati interessati alla realizzazione di opere e servizi in essi previsti. Il ruolo di questi operatori tuttavia resta subordinato alla regia dell'Ente Porto a sua volta subalterno al Comune attraverso un rapporto giuridico di tipo convenzionale che prevede l'attuazione del Piano Regolatore Generale.

Momento di utile coordinamento dei rapporti tra Ente Porto, Comune e Regione, allo stato attuale della "trattativa", potrà certamente rivelarsi l'"accordo di programma" previsto dalla legge 142/90 (artt. 22-27) che potrebbe istituirsi come traccia-protocollo preliminare di una procedura speciale ed articolata, in qualche modo precorritrice ed antesignana.

Maggiore rilevanza e attualità viene data alle possibilità di concretizzazione delle iniziative progettate, dalla recente legge sulle "aree di confine" che, tempestivamente, inquadra in modo organico i nuovi e diversi rapporti tra Trieste, il suo porto e l'entroterra mitteleuropeo nella nuova dimensione scaturente dalle recenti vicende politiche che hanno riaperto verso est l'Europa. La legge non solo definisce il rinnovato ruolo di Trieste polo europeo, ma si spinge fino a destinare appositi fondi per la realizzazione di un centro finanziario *offshore* (la cui localizzazione è prevista all'interno della iniziativa Polis).

Sembrano dunque sussistere tutti gli elementi di tempestività ed opportunità politica ed economica per dare sostegno ad una iniziativa che potrebbe apparire difficile e complessa da condurre, facendo forza sulla specialità di questo lembo di territorio dalle caratteristiche così ricche e diversificate, sulla sua posizione ritornata strategica per più di un aspetto; ma anche sulle risorse culturali ed imprenditoriali presenti non meno che su tutti gli apporti che queste hanno dimostrato di saper catalizzare.

Barcellona: dal piano al progetto

Guido Ronzani

Due esempi di interventi a carattere misto pubblico-privato

Il rapporto pubblico-privato nel settore della edificazione del territorio, in Spagna, è regolamentato da due categorie di ordinamenti legislativi che attengono l'uno alla strumentazione propria dell'urbanistica, l'altro al regime d'uso dei suoli e, pertanto, alla procedura dell'esproprio.

Quanto alla strumentazione in materia di urbanistica vigente oggi in Spagna sono previsti questi piani principali:

— il Plan General Metropolitano (PGM) che corrisponde praticamente al nostro PRG comunale, ed ha, tra gli altri, il compito di operare una suddivisione del territorio in 3 classi differenziate per capacità edificatoria:

Il *suolo urbano* (SU), costituito dal perimetro della città esistente, dal tessuto edilizio consolidato e dai vuoti "interstiziali" in esso interclusi;

Il *suolo urbanizzabile*, a sua volta distinto in *programmato* (SUP), cioè quello che sarà investito dallo sviluppo urbano nell'arco di due quadrienni di attuazione del piano, e quello *non programmato* che potrà essere coinvolto nello sviluppo solo dopo il completamento delle previsioni dei due quadrienni suddetti.

Il *suolo non urbanizzabile*, che non potrà mai essere oggetto di sviluppo urbanistico e quindi di edificazione (destinato quindi ad agricoltura, a verde, ecc.).

All'interno di ciascuna classe i proprietari dei suoli devono essere trattati in maniera perfettamente identica sulla base dei meccanismi compensatori previsti dalla legislazione sul regime dei suoli.

— Il Plan especial de reforma interior (p.e.r.i.) e il Plan parcial, entrambi piani attuativi del PGM differenziati dal fatto che il primo opera all'interno del tessuto urbanizzato (ed è dunque una sorta del nostro "Piano di recupero"), mentre il secondo si occupa delle zone di espansione e sviluppo, cioè del "suolo urbanizzabile" (in analogia ai nostri "piani particolareggiati").

Quanto al regime dei suoli, è stato regolamentato dalla "Ley del Suelo" del 1976, con cui è stato messo a punto il processo base per l'acquisizione dei suoli ed il conseguente sistema di compensazione e valutazione economica della titolarità del suolo.

Elemento centrale del meccanismo della compensazione è il concetto di "rendimento medio" (aprovechiamiento medio), cioè la media dei rendimenti urbanistici dei diversi settori sopra descritti, che costituiscono le unità minime di attuazione del piano. Tale rendimento medio si ottiene come media aritmetica della sommatoria di tutti i rendimenti urbanistici in rapporto alla superficie di tutti i settori, compresi quelli destinati a servizi urbani generali. Ne risulta quindi che il rendimento urbanistico di un settore è dato dal "valore monetario" ritraibile in base alla sua densità edificatoria, corretta però da due coefficienti relativi all'uso prevalente ed all'ubicazione territoriale del settore.

Una volta che si è determinato su queste basi il valore del suolo nell'ambito dei singoli settori, scatta il meccanismo della *compensazione* che si articola secondo tre forme possibili: la compensazione intersettoriale, la compensazione infrasettoriale, la procedura di espropriazione.

La *compensazione intersettoriale* si applica alla scala dell'intero piano generale e riguarda la determinazione del rendimento medio fra i diversi settori definiti dal P.G.; essa consente quindi di ottenere gratuitamente il suolo destinato ai servizi urbani generali. La *compensazione infrasettoriale*, viene applicata alla scala del piano attuativo, e consente sia la perequazione di trattamento dei diversi proprietari dei suoli, sia l'acquisizione gratuita delle aree per le urbanizzazioni e i servizi di quartiere.

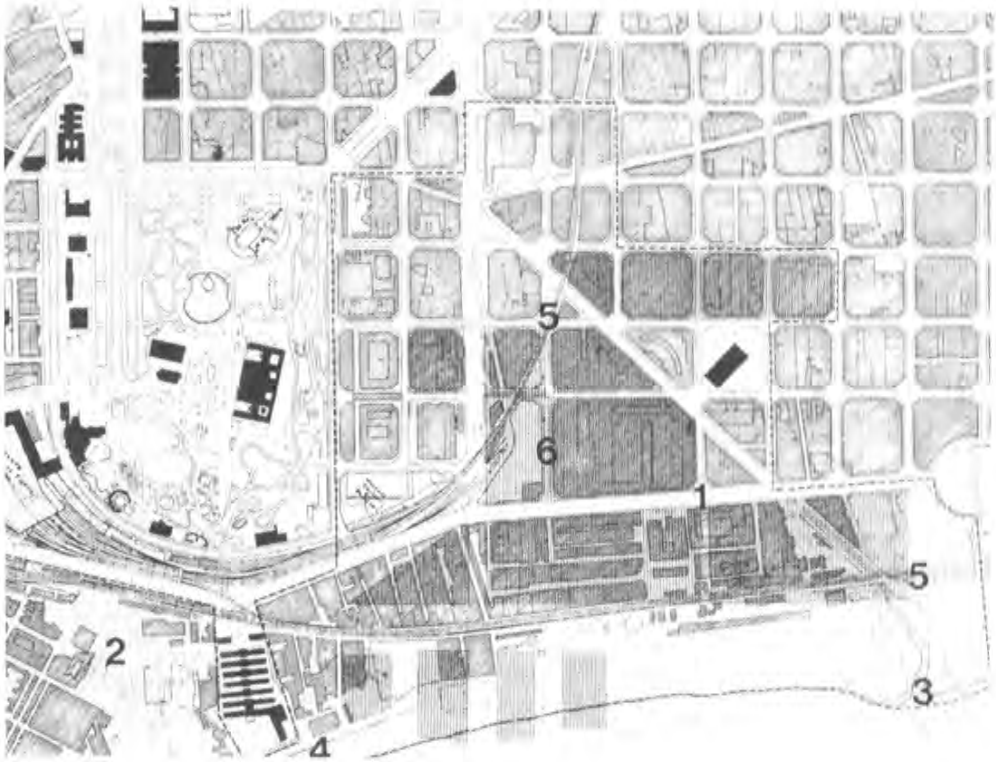
Essa è basata su questi meccanismi fondamentali:

a) ciascun proprietario ha diritto al 90% del rendimento medio per unità di superficie posseduta (calcolato in Ptas/m²), a prescindere dalla destinazione specifica della propria area;

b) la residua quota, pari al 10% del rendimento medio, deve essere ceduta alla municipalità che la utilizzerà, insieme agli eccessi di rendimento di alcuni settori (determinati da una destinazione edificatoria particolarmente alta), per compensare i proprietari di aree a rendimento inferiore al valore medio (aree inedificabili o per servizi), oppure per acquisire suolo da destinare ad un demanio di aree pubbliche.

Si prevede inoltre che il proprietario, o l'operatore immobiliare, che intende intervenire direttamente nell'operazione di urbanizzazione sia tenuto a cedere le aree per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, realizzando inoltre le prime. In questo caso il proprietario-operatore deve entrare a far parte di una "giunta di compensazione" che gestisce tutta l'operazione attuativa, pena l'esproprio del suo terreno a favore degli altri proprietari.

Questi meccanismi di compensazione si configurano dunque non come strumenti finanziari ma come proce-



Il quartiere Carles I Avenida Icaria, piano degli interventi. L'immagine mostra l'insieme degli interventi previsti dal PERI approvato il 26.06.1986, il cui perimetro è definito dalla linea tratteggiata.

1) Il nodo centrale dell'Avenida Icaria;
2) Piano speciale di Barceloneta;
3) Protezione a mare dei collettori di scarico;
4) Spiagge e passeggiata a mare;
5) Interramento della linea ferroviaria;
6) Canali di drenaggio acque piovane in corrispondenza del rio Bogatell.

dure per ottenere gratuitamente aree e volumetrie da parte dell'amministrazione pubblica; esse sono rese possibili dalla chiara e netta separazione tra il diritto di proprietà e quello di edificare, sancita dalla legge del 1976.

La pratica ha dimostrato che questi meccanismi possono risultare assai complessi nella loro attuazione, in considerazione soprattutto del fatto che — ora più che nel passato — l'attenzione dei pianificatori è concentrata più sulle aree urbane di recupero e completamento, che non sulle espansioni. In tali situazioni si sono resi necessari correttivi non previsti dalla legge, o addirittura modificazioni della legge stessa.

Esiste inoltre, come forma di attuazione del piano la *Cooperazione*, sistema per cui i proprietari forniscono il suolo e l'Amministrazione pubblica realizza le opere che poi cede al privato. È un sistema utilizzato molto raramente.

La *procedura di espropriazione*, infine, viene adottata quando la municipalità intende procedere all'intervento in maniera diretta per l'edificazione (o il recupero) di un'area. Questa procedura viene sinteticamente spiegata nella scheda apposita.

Barcellona: un laboratorio di studio

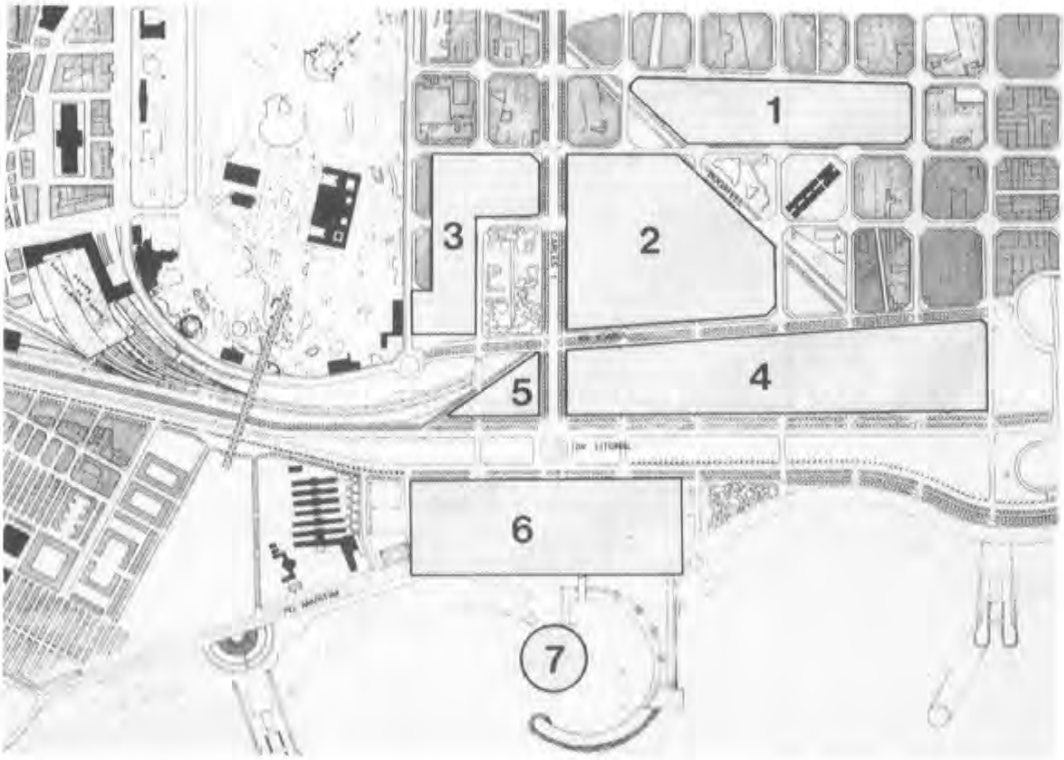
Barcellona, all'inizio degli anni ottanta, ha mostrato una particolare vivacità nel rinnovo e trasformazione del proprio volto urbano, operazioni che appaiono sicuramente notevoli, non solo nel panorama nazionale, ma anche nel più ampio scenario europeo.

Diverse appaiono le motivazioni originarie di questa spinta all'innovazione, e tra esse gioca certamente un ruolo guida il sentimento diffuso di autonomia e "diversità" che caratterizza da sempre il popolo catalano rispetto allo "stato spagnolo". Ci sembra comunque doveroso attribuire una funzione determinante al rilancio dell'attività urbanistica barcellonese a due fatti nuovi intervenuti nell'amministrazione locale verso la fine degli anni settanta:

— la formazione di una giunta illuminata di sinistra presieduta dalla autorevole e dinamica personalità del Sindaco Pasqual Maragall;

— l'incarico di coordinatore dell'urbanistica municipale a Oriol Bohigas, accademico di chiara fama europea.

L'opera congiunta dei due personaggi si è poi coagulata sull'idea guida di portare a Barcellona le Olimpia-



Il piano funzionale e le destinazioni principali.

1) Residenza e commercio
2) Residenza
3) Residenza e attrezzature civiche
4) Residenza e commercio;
5) Residenza
6) Alberghi e attrezzature pubbliche
7) Centro direzionale e terziario.

di del '92, come occasione trainante (e finanziante!) per una operazione di capillare risanamento edilizio e di rinnovo urbanistico della città di grande respiro e su vasta scala.

Dal 1985 in poi (prima quindi dell'assegnazione ufficiale del Giochi Olimpici, avvenuta nell'ottobre del 1986) si è proceduto ad un'intensa opera di ricostruzione, ristrutturazione e infrastrutturazione del territorio barcellonese che può, per sinteticità espositiva, essere riassunta secondo tre filoni principali.

Le *opere infrastrutturali* che si sono concretizzate nella impostazione dei due assi trasversali di grande viabilità, denominati "cinturones", l'uno a nord, pedemontano, e l'altro a sud, costiero, quest'ultimo in avanzato stato di realizzazione.

A questa rete viaria principale si aggiunge una fitta serie di interventi viari di completamento degli assi del Piano Cerdà rimasti sulla carta o addirittura "cancellati" da una urbanizzazione indiscriminata e caotica di tipo prevalentemente industriale. A questi interventi vanno aggiunti quelli sulla rete ferroviaria (RENFE), di cui è in corso una razionalizzazione e rimozione nell'ambito urbano, facendo ampio ricorso agli interramenti.

Le *grandi opere* per la ricostruzione del tessuto urbano compromesso, obsolescente e/o fatiscente della espansione ("Ensanche") del Piano Cerdà. A questa categoria di interventi appartengono la maggior parte delle opere funzionali alle Olimpiadi del '92.

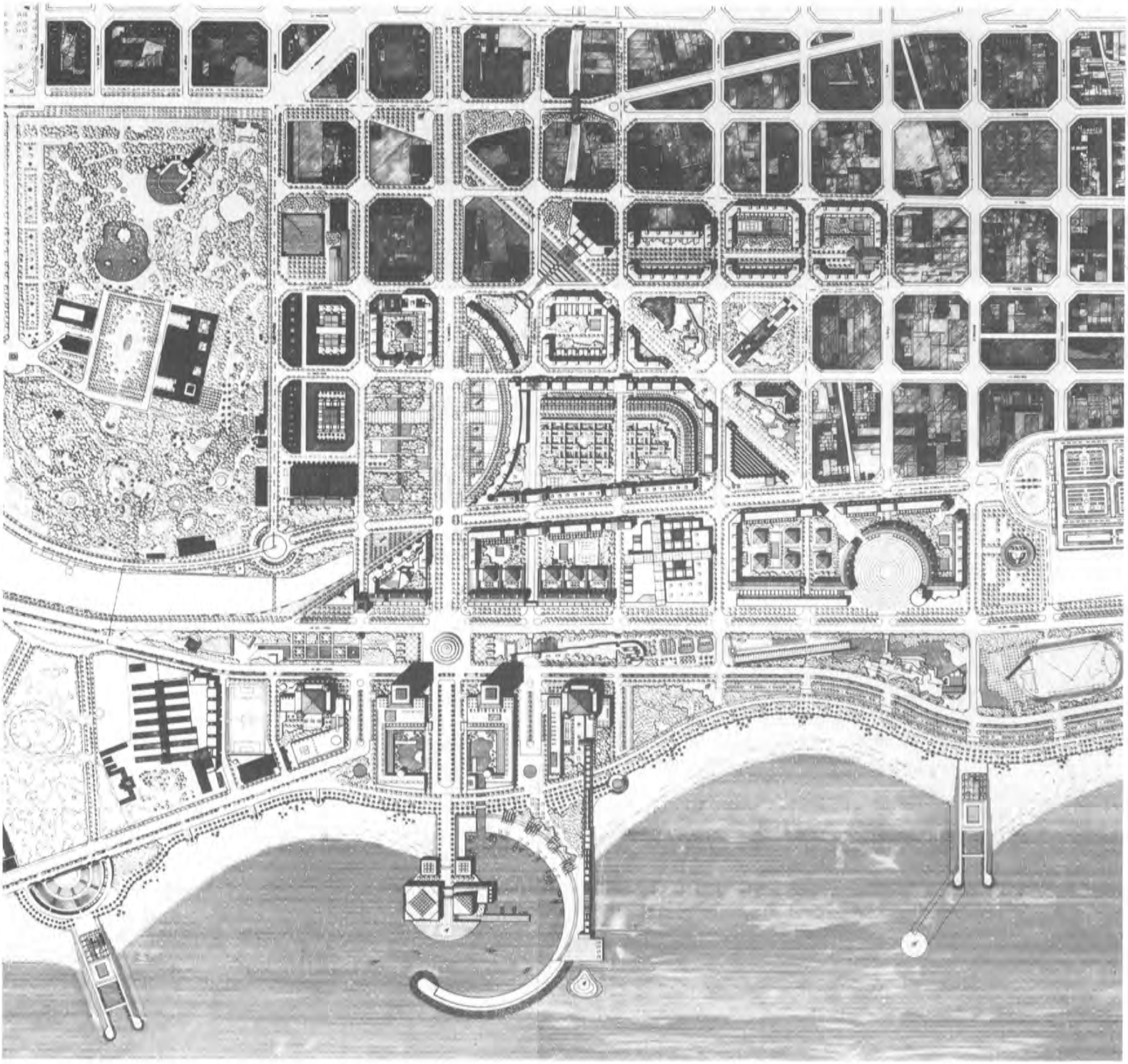
Gli *interventi di rivitalizzazione* di alcune porzioni del centro antico, cioè il nucleo originario della città murata del '700 (con "centro storico" a Barcellona si intende tutto il tessuto urbano realizzato in seguito all'attuazione del Piano Cerdà a partire dal 1859). Tali interventi fanno capo ai 3 PERI del centro antico, approvati nel 1984.

Il rapporto pubblico/privato

Nell'ambito della fitta rete di interventi promossi pressoché nella totalità dall'Ajuntamento di Barcellona (la municipalità), vi sono una certa quantità di operazioni che la municipalità non sarebbe mai stata in grado, almeno in tempi medi, di portare a termine, ed in cui si è avvalsa dell'apporto sostanziale, sia finanziario che esecutivo, del capitale privato.

A titolo di esempio delle formule attuative adottate per regolamentare questo rapporto tra pubblico e privato, esamineremo due tipi di operazioni che si stanno portando avanti in Barcellona, oggi, e che stanno avendo notevole risonanza attraverso i "media". Sono ope-

Il Piano direttore generale approvato.
Si nota nella zona centrale
il lungo super-isolato del Villaggio olimpico.



razioni che, a nostro avviso, sono emblematiche proprio per il diverso significato urbanistico e il diverso impatto sociale che potranno avere sul tessuto complessivo della città futura, pur avendo adottato strumenti pressoché analoghi di coinvolgimento degli operatori privati. In comune, questi esempi, hanno la filosofia operativa: improntata all'estrema efficienza e rapidità di esecuzione.

Gli esempi che presentiamo nei paragrafi successivi si riferiscono: al progetto dell'area per il villaggio olimpico ("Villa olimpica"), ed ai piani di recupero del centro antico ("Casco antiguo").

Entrambe queste operazioni traggono origine da un presupposto metodologico unico, basato sull'apporto culturale e strategico offerto da O. Bohigas: dare prevalenza ai "progetti" rispetto al "piano". In altri termini, poiché il piano vigente, il PGM del 1976 di J.A. Solans, non prevedeva quelle opere che i nuovi obiettivi posti rendono oggi urgenti (in primis i Giochi Olimpici del '92), si decide di procedere per singoli progetti di intervento, al di fuori o, se necessario, in contrasto con il piano regolatore stesso.

Ecco dunque che iniziano a prendere corpo, sull'intera area metropolitana di Barcellona, a partire dal 1986, una serie di operazioni di ristrutturazione urbanistica o di "riempimento" di vuoti, che conducono ad una visione di insieme, strettamente legata dai grandi interventi sulle infrastrutture della mobilità, che viene denominata "aree di nuova centralità": una sorta di piano nel piano.

Poiché i capitali che gli enti pubblici potevano mettere a disposizione non sarebbero stati sicuramente sufficienti per un così vasto complesso di opere, si è perseguita una duplice strada di "approvvigionamento" finanziario: da un lato attingere quanto più possibile dallo Stato, in considerazione della portata nazionale dell'operazione "Olimpiadi '92"; dall'altro coinvolgere in modo massiccio i privati nell'attuazione, soprattutto di quegli interventi che avrebbero potuto avere una successiva ricaduta immobiliare, come, appunto, i due esempi da noi presentati.

La formula adottata, in entrambi i casi, è stata quella della *società azionaria a capitale misto*, in cui compaiono i diversi livelli amministrativi coinvolti accanto ad operatori economici di tipo privato.

L'operazione ha avuto, come vedremo nello specifico, il grande pregio di consentire una notevole potenzialità in termini finanziari a cui si è aggiunta una eccellente snellezza operativa che si è tradotta in una rapidità di tempi di esecuzione davvero straordinaria.

Il quartiere "Nova Icaria"

Nell'ambito di una vasta zona degradata, sede di attività e funzioni ormai obsolete, in presenza di alcune linee ferroviarie che formavano barriere fisiche pressoché insormontabili alla continuità urbana, isolando di fatto la fascia della costa con le sue spiagge dal resto della città, il Comune di Barcellona decide nel 1983 di prevedere un progetto di intervento complessivo con lo strumento del PERI.

Il piano speciale, denominato "Nova Icaria", è affidato agli architetti O. Bohigas, J. Martorell, D. Mackay e A. Puigdomènech, con l'obiettivo fondamentale di dare un nuovo carattere di centralità urbana all'intero quartiere, trasformandolo radicalmente.

Il "motore" di una trasformazione così radicale viene individuato nella decisione di utilizzarne una buona parte come villaggio olimpico per i Giochi del '92, quindi con una priorità assoluta nei finanziamenti, e con la previsione di realizzare 2.500 alloggi (della dimensione media di 120 m² di superficie utile) che consentiranno di alloggiare circa 15.000 atleti.

Il primo, necessario, passo fu di trasformarne la destinazione d'uso prevista nel P.G.M. del 1976 da esclusivamente industriale ad usi diversi (di cui la residenza è il prioritario) che meglio si addicano al nuovo carattere urbano che si vuole assegnare al quartiere.

L'impostazione urbanistica complessiva viene ridisegnata, riallacciando forme e dimensioni, sia degli isolati che della viabilità, alle originarie previsioni del Piano Cerdà, in questa zona rimasto largamente inattuato.

La Corporazione metropolitana approva il PERI nel luglio 1986, tre mesi prima che Barcellona venisse eletta ufficialmente sede dei Giochi Olimpici del '92.

Le opere previste in complesso nel PERI sono le seguenti:

- il villaggio olimpico;
- la riqualificazione del quartiere Barceloneta;
- i collettori a mare per lo scarico delle acque reflue;
- il viale pedonale "passeggiata lungomare";
- l'interramento della linea ferroviaria di Francia;
- i canali di scolo e drenaggio del torrente Bogatell;
- il nuovo porto urbano con funzioni terziarie e direzionali.

Per la realizzazione del piano la Municipalità crea, nel dicembre del 1986, una società denominata "*SMP Villa Olimpica SA*", con struttura di società privata e capitale interamente municipale (il capitale sociale è di 16,6 miliardi in Lit). Essa ha il vantaggio di operare totalmente su delega del Comune, in quanto tutti i membri del Consiglio di amministrazione sono funzionari pubblici, seppure con l'agilità di una qualsiasi impresa privata, sia nel reperimento dei finanziamenti per le ope-

re di urbanizzazione che nell'attuazione del progetto stesso. La società ottiene sul mercato privato un finanziamento a lungo termine (20 anni) di 180 miliardi di lire, oltre a finanziamenti della BEI per 120 miliardi e da una banca locale per 60 miliardi.

Facilitata anche dal fatto che una certa quantità di aree (75.000 m²) erano state in precedenza acquisite dalla municipalità, la V.O.S.A. appronta i progetti di esproprio ed espleta le relative pratiche burocratiche in modo assai sollecito, cosicché nell'agosto del 1987 si possono intraprendere i primi abbattimenti degli edifici esistenti, che si concludono nell'inverno del 1988.

Per espropriare i suoli e gli edifici in tempi rapidi si è utilizzata di base la formula del "procedimento congiunto", ma in molti casi si è fatto ampio ricorso al "sistema de urgencia"; nella determinazione degli indennizzi si è addivenuto ad una stima urbanistica media del suolo espropriato di 2.403 Ptas/m² (circa 29.000 L./m²).

Contestualmente erano iniziate gran parte delle principali opere infrastrutturali di interesse generale quali: l'interramento della ferrovia, la costruzione del "cinturone" litoraneo, la costruzione delle nuove attrezzature portuali ed il recupero delle spiagge. Quindi viene dato inizio alla costruzione delle opere di urbanizzazione direttamente legate agli insediamenti nuovi.

Nell'agosto del 1988 viene costituita una nuova società a capitale misto: la "Nova Icaria SA", di cui il 30% è della V.O.S.A. ed il restante 70% viene assegnato alle imprese private che operano nell'area stessa. Questa società ha il compito di gestire la commercializzazione dei nuovi alloggi: quelli pubblici a prezzi sociali, e la quota privata sul mercato libero. Di questi ultimi sono stati già venduti quelli prospicienti il mare, mentre gli altri sono ancora invenduti. La ragione di questa difficoltà appare evidente, dovendosi acquistare appartamenti, praticamente "sulla carta", pagandoli subito ai prezzi di mercato (valutati mediamente tra 2,5 e 2,8 milioni di L/m²) per entrarne in possesso solo dopo il 1992.

Alla fine del 1989 si rende possibile il concorso dello Stato nel finanziamento delle opere olimpiche, e viene pertanto costituita una nuova azienda, di diritto privato con la partecipazione dello Stato, in cui confluisce anche la V.O.S.A., essa è denominata "*Barcelona Olimpica Holding SA*" (HOLSA) e possiede un capitale iniziale di 49.788 milioni di Pesetas (circa 60.000 miliardi di lire).

I dati quantitativi delle destinazioni d'uso dell'intero intervento sono riassunti nella tabella 1; mentre le ripartizioni funzionali all'interno dei settori di nuova creazione edificatoria (le cosiddette super-unità) e le superfici destinate esclusivamente a residenza olimpica sono riportate in tabella 2 e 3.

Tabella 1

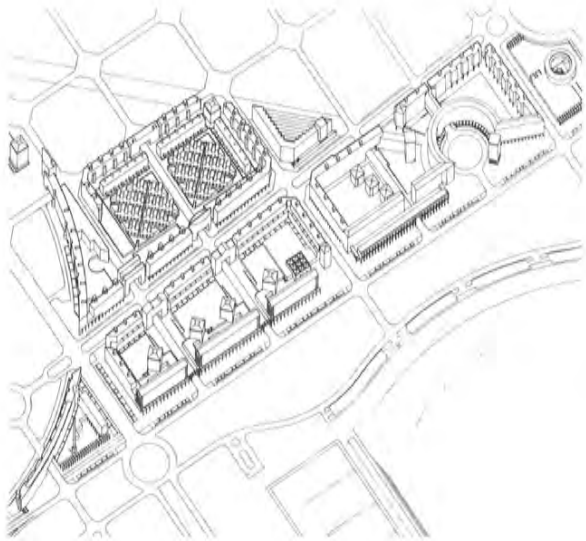
Attività	Su m²	%
Residenza e negozi (zone esistenti)	59.547	04,60
Residenza, negozi e giardini (zone nuove)	197.992	15,20
Industria compatibile con la residenza	26.907	2,00
Servizi pubblici	139.871	10,80
Parchi pubblici	183.205	14,10
Strade e piazze	467.490	36,00
Alberghi, attr. commerciali	48.268	3,70
Spiagge, percorsi ciclo-pedonali, verde	176.694	13,60
Totale	1.299.974	100

Tabella 2

Zone di nuovo insediamento (circa 80% del Sett.)	Su m²
Residenza (= 3.600 alloggi)	414.994
Negozi e commercio in edif. residenziali	69.165
Locali autonomi per il commercio	32.400
Totale	516.559

Tabella 3

Superfici destinate al Villaggio Olimpico	ettari
Perimetro residenziale	29,70
Aree di svago (parchi e spiagge)	17,00
Totale	46,70



Due immagini del Villaggio olimpico.

Sopra una prospettiva che evidenzia il rapporto tra villaggio e nuovo porto urbano mediato dalle torri alberghiere
a fianco la seconda mostra il progetto assonometrico del quartiere residenziale olimpico che evidenzia le nuove relazioni spaziali (porte scavalcamenti) con la trama degli isolati del Piano Cerdà.

Tabella 4

	1	2	3	4	5	6	7	TOT.	%
V.O.S.A.	33.444	95.580	140.580	71.616	27.696	48.012	14.472	431.400	71
Regione	24.276							24.276	4
MTTC	29.136							29.136	5
MOPU				47.040	60.000			107.040	18
CMB	14.556							14.556	2
Totale	101.412	95.580	140.580.	118.656	87.696	48.012	14.472	606.408	100

I costi base dell'intero intervento, ripartiti per enti finanziatori e tipologia dell'opera, sono riportati in tabella 4, con i valori monetari tradotti in Lire del 1989.

Opere per cui si è ottenuto il finanziamento dagli enti:

1 Ristrutturazione della rete ferroviaria (17%)
2 Acquisizione del suolo (16%)
3 Risanamento (24%)
4 Riassetto della fascia di costa (19%)
5 Cinturone del litorale-rete viaria basica (14%)
6 Opere di urbanizzazione primaria (8%)
7 Demolizioni e risanamento sottosuolo (2%)

MTTC = Ministero dei trasporti, MOPU = Ministero delle opere pubbliche, CMB = Corporazione dell'area metropolitana; si ricorda inoltre che la RENFE (Azienda delle ferrovie) ha contribuito con la cessione dei terreni di sua proprietà.

Il recupero del centro antico

Il nucleo centrale più antico di Barcellona, quello compreso entro le antiche mura seicentesche, come la maggior parte dei centri storici delle aree metropolitane europee, era da tempo in una fase di abbandono avanzato e di decadenza sociale ed economica. Alcuni studi recenti sul patrimonio edilizio e sulla struttura della popolazione hanno mostrato un dato eclatante: la popolazione residente nel centro antico ha subito un forte calo (dai 178.000 abitanti del 1970 è scesa a 100.000 abitanti del 1988) ed un forte invecchiamento.

Il rimedio, al processo graficizzato nella Figura 6, viene individuato in tre combinate e consequenziali azioni da intraprendere in tempi brevi: la *riqualificazione fisica*, la *rivitalizzazione economica* e il miglioramento complessivo della *qualità di vita* degli abitanti stessi.

La Municipalità e la Regione catalana (Generalitat) sono i grandi attori di questo processo di recupero; essi si avvalgono come braccio operativo di questi enti:

— "Patronato municipal de la vivienda" (P.H.M.), una sorta di ente comunale per le case popolari;
— RE.GE.SA (Rinnovo e gestione), ente regionale;
— PRO.CI.VE.SA società mista di cui si dirà nel seguito.

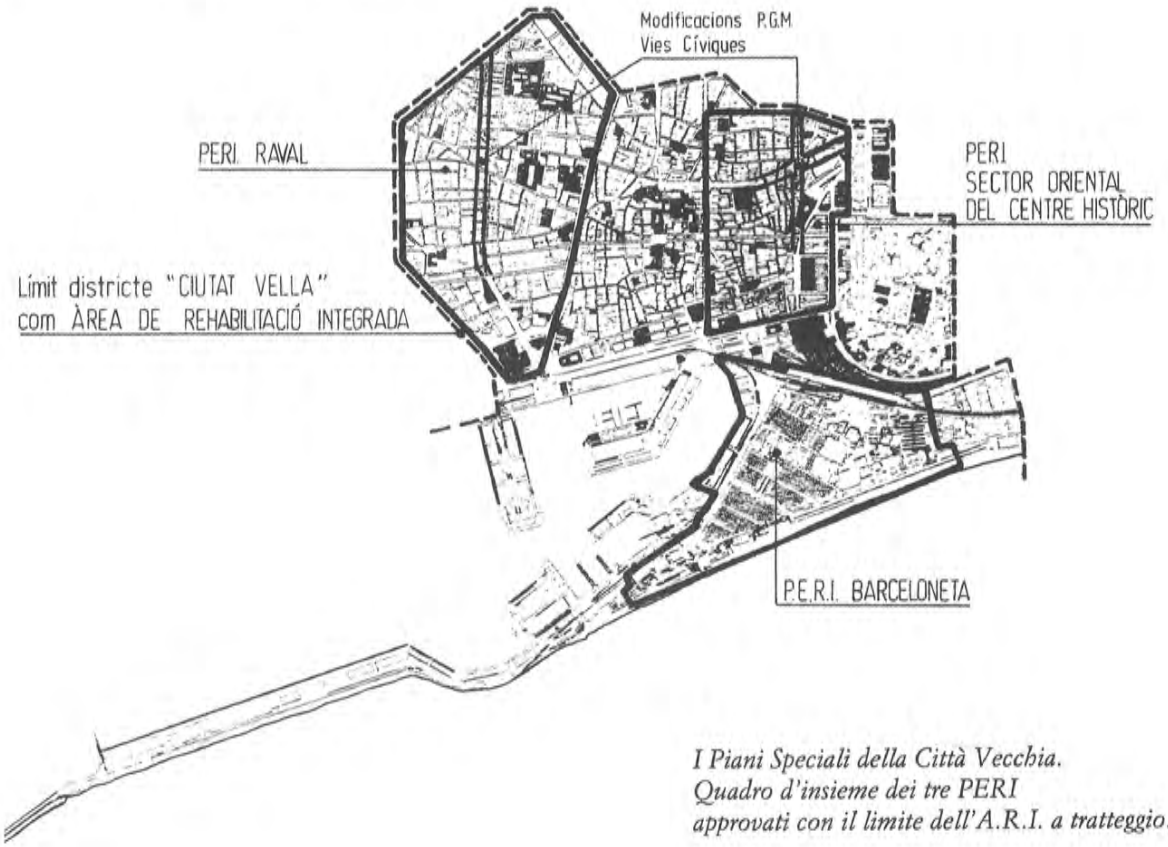
La chiave di volta nella nuova politica sul centro antico coincide con l'approvazione, tra il 1983 e il 1985, di 3 PERI (piani speciali di risanamento interno) per tre dei quattro quartieri di cui esso si compone: *Barceloneta, Bario Ribera* e *Bario Raval*. Rimane fuori, perché ancora in corso di elaborazione, il PERI del *Bario Gotico*, che è comunque quello meno bisognoso di interventi, in quanto essendo meta di turisti è stato da sempre oggetto di restauri.

La Municipalità si rende immediatamente conto che la loro attuazione avrebbe comportato un investimento finanziario a cui non si sarebbe mai potuto far fronte con le sole energie pubbliche locali: si calcola un investimento complessivo di 100.000 milioni di P.tas (circa 1.200 miliardi di lire).

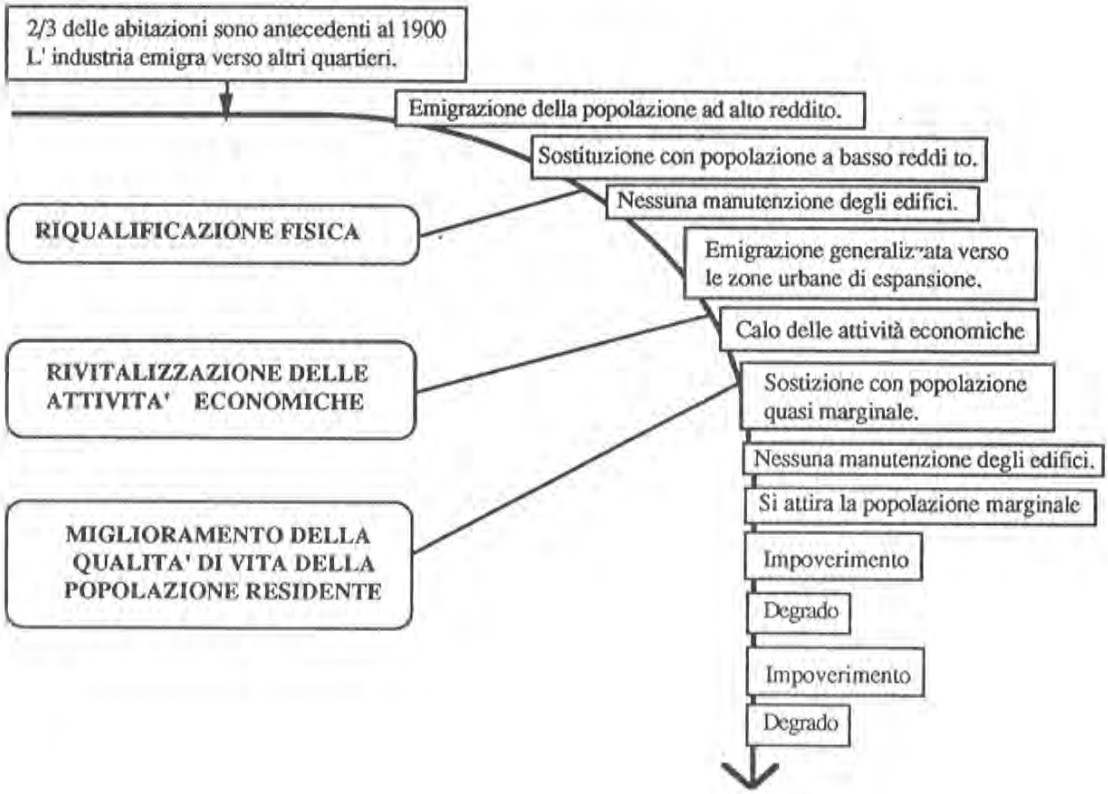
Nel frattempo (Decreto n. 2329/1983) era stato istituito un nuovo strumento per incentivare il recupero dei centri storici, l'*Area de Reabilitaciòn Integrada* (A.R.I.). La Municipalità di Barcellona coglie questa occasione per far dichiarare ufficialmente dalla Regione tutto il perimetro della città antica come A.R.I. In tal modo si consente ai 3 P.E.R.I. approvati di poter fruire dei finanziamenti nazionali, in conto capitale (e a fondo perduto) o in conto interessi con mutui a tassi agevolati (7,5%, ammortizzabili da 3 a 15 anni), e inoltre di godere delle agevolazioni fiscali concesse dalle aziende erogatrici di servizi (luce, gas, acqua, telefono).

Si dà dunque corso ad un programma di investimenti congiunto tra diversi enti interessati: stato, regione e comune, sulla base di un vero e proprio *programma operativo* (l'ARI appunto) anziché un piano particolareggiato dai tempi indefiniti. Occorreva a questo punto trovare un comune "tavolo" per le trattative in modo da

Il processo di degrado del Centro Antico



I Piani Speciali della Città Vecchia. Quadro d'insieme dei tre PERI approvati con il limite dell'A.R.I. a tratteggio.



coordinare la gestione dei capitali e incentivare ulteriori finanziamenti.

Nel 1987 si raggiunge un accordo tra le amministrazioni interessate, e viene così creata la società mista "*Promociòn Ciudad Vella S.A.*" (Pro.Ci.Ve.S.A.) con il 51% delle azioni in possesso del Comune ed il 49% di soggetti privati (soprattutto banche e finanziarie ma anche imprese di costruzione, aziende di servizi, associazioni di commercianti). All'atto della costituzione il valore della singola azione era di 15.000 P.tas (pari a circa 180.000 Lit).

Nel 1989 la PROCIVESA comincia a funzionare effettivamente operando in tre direzioni fondamentali, organizzate come "divisioni":

a) *La gestione urbanistica*, consistente nell'attuazione del piano, nell'esproprio degli edifici su cui intervenire, nel rialloggio degli abitanti. L'operazione dell'esproprio avviene su delega espressa della Municipalità, ed utilizza in prevalenza l'accordo bonario tramite l'offerta agli abitanti (sia proprietari che affittuari) di una residenza alternativa, pronta subito, e preferibilmente nelle vicinanze.

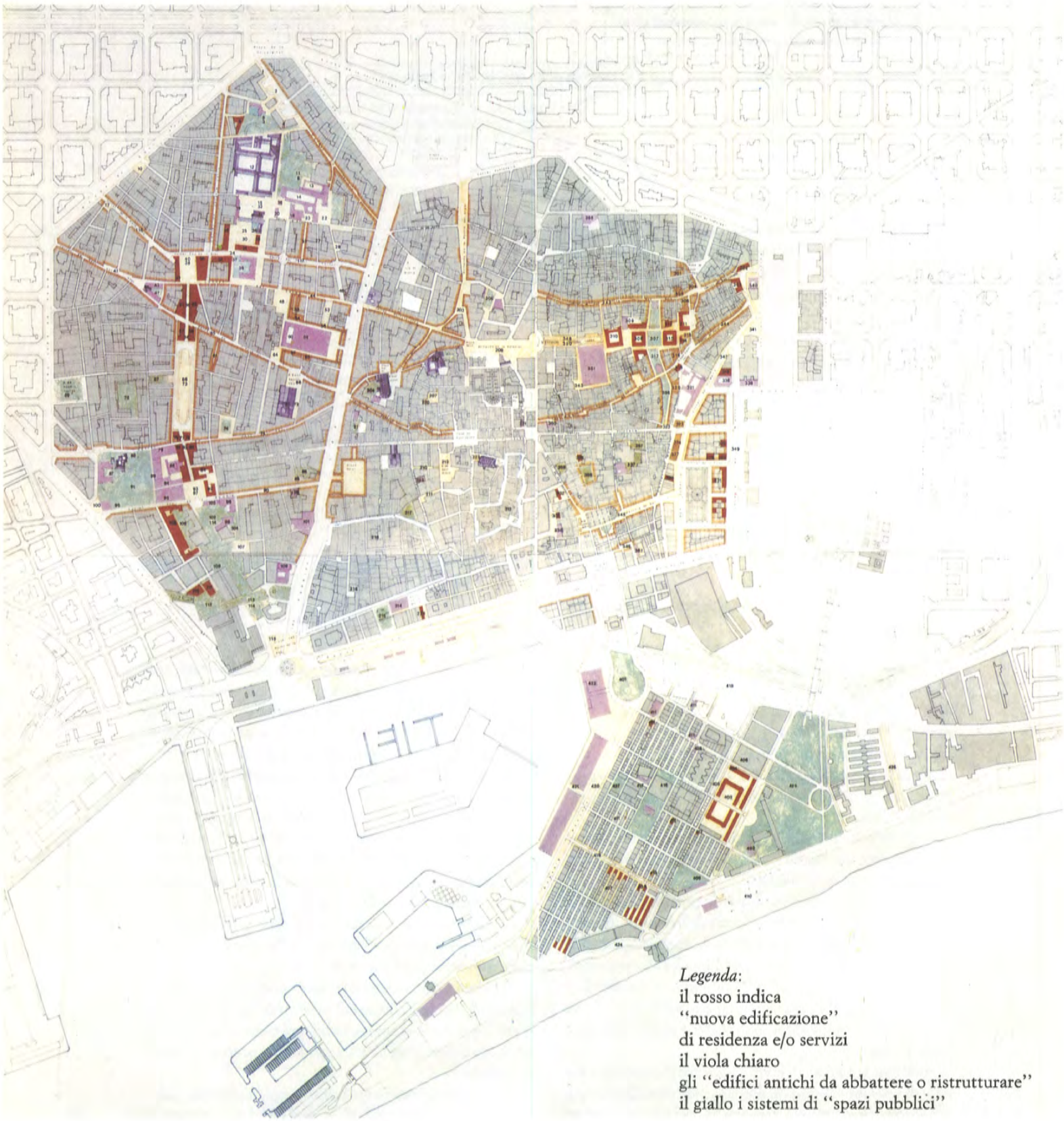
A tal fine la PROCIVESA ha dovuto inizialmente dotarsi di un parco alloggi da ristrutturare ed utilizzare come "merce di scambio", mettendosi nel mercato per acquistare alloggi vuoti e fatiscenti da ristrutturare; così facendo ha potuto rialloggiare nelle vicinanze una gran parte della popolazione, rispondendo così all'esigenza sociale della Municipalità di non alterare troppo le caratteristiche dei residenti del centro antico.

Recentemente sulla base dei nuovi indirizzi strategici assegnati alla società dall'architetto Josep M. Llop (coordinatore della pianificazione urbanistica municipale) si è posta maggiore attenzione nel recupero di spazi alla piccola scala urbana (piazze, strade, arredi) che erano stati trascurati a favore dei grandi programmi delle "Aree della nuova centralità".

b) *La promozione immobiliare*, cioè l'attività di studio sul tessuto urbano di pregio, sul livello del degrado, sulle industrie dismesse ancora presenti nel centro antico; frequenti sono anche le campagne pubblicitarie nei quartieri sia per collocare il prodotto che per far conoscere la società — come possibile partner — a coloro che avessero intenzione di ristrutturare il proprio alloggio o edificio.

c) *La costruzione*, vale a dire la vera e propria attività di realizzazione sia degli edifici che delle infrastrut-

Piano d'insieme per il recupero della Città Vecchia.
Ogni edificio sottoposto ad intervento
è numerato e riportato
in apposita scheda ai fini ARI.



Legenda:
il rosso indica
"nuova edificazione"
di residenza e/o servizi
il viola chiaro
gli "edifici antichi da abbattere o ristrutturare"
il giallo i sistemi di "spazi pubblici"

Il paseo di Colombo

La situazione al 1860 a raffronto con il 1984, momento di inizio dei lavori di rinnovo del fronte del porto

Ciò ha consentito di intraprendere una operazione di rivitalizzazione e recupero del centro antico su vasta scala anche se, talvolta, gli interventi non hanno seguito i canoni tradizionali del restauro scientifico, per rispondere prioritariamente ad esigenze di rapidità nei tempi (l'obiettivo fissato per l'operazione dal Programma Quadriennale è il 1993) e di utilità economica dell'investimento (richiesto dai privati).

Il programma quadriennale si basa su questi capisaldi:

— avere una dimensione economica minima di investimento tale da fungere da "massa critica" per attirare altri investimenti;

— operare una concertazione economica e sociale;

— realizzare una concentrazione di attività nel tempo e nello spazio.

Nelle tabelle seguenti (tabb. 5 e 6) sono mostrati in sintesi gli investimenti economici complessivi e ripartiti per finanziatore, relativi alla società mista, riferiti al 1988.

Tabella 5

Operazione	Milioni di P.tas	Milioni di Lit
Esproprio	3.013	36.156
Demolizioni	3.949	47.388
Rialloggiamenti	307	3.684
Urbanizzazioni	5.210	62.520
Servizi pubblici	451	5.412
Totale	12.930	155.160

Tabella 6

Agente	entro l'ARI	Altri investim.
Amministrazione municipale	283	95
Regione catalana	230	40
Provincia	105	—
Consorzio Comune/Regione	610	150
SABA	268	—
IMPU (cintura costiera)	—	276
VOSA (rete fognante)	—	1.814
Totali (in M di Ptas)	1.496	2.375

ture pubbliche, a parte i parcheggi che vengono realizzati da una apposita Azienda comunale (S.A.B.A.). Gli interventi, sia di ricostruzione che di risanamento, vengono assegnati dalla Società, sulla base di progetti esecutivi redatti da tecnici di sua fiducia, tramite una gara di appalto.

Oltre agli interventi diretti della Società mista, di cui si è detto sopra, bisogna ricordare che esiste anche una apposita Azienda municipale per la protezione ed il miglioramento del paesaggio urbano, denominata "*Barcellona mostrati bella!*", costituita nel 1987, con il compito specifico di favorire le iniziative private volte al recupero e alla manutenzione estetica degli edifici di valore storico.

Il modello di intervento prescelto è stato dunque quello della "gestione coordinata" coinvolgendo diverse amministrazioni pubbliche, con le rispettive risorse finanziarie, assieme ad operatori privati, su una piattaforma comune di consenso e di coordinamento dei programmi nell'ambito delle capacità operative fornite dallo strumento dell'ARI.

La procedura di espropriazione

(prevista dalla "Ley del Suelo" del 1976)

Innanzitutto perché si possa applicare l'esproprio deve esistere un progetto che legittimi tale procedura; esso è normalmente contenuto in un piano urbanistico.
La municipalità (Ajuntamiento), o chi per essa ne è delegata, (p.e. le società a capitale pubblico e/o misto che attuano gli interventi per i Giochi Olimpici del '92) deve giustificare la necessità di realizzare il progetto in modo diretto.

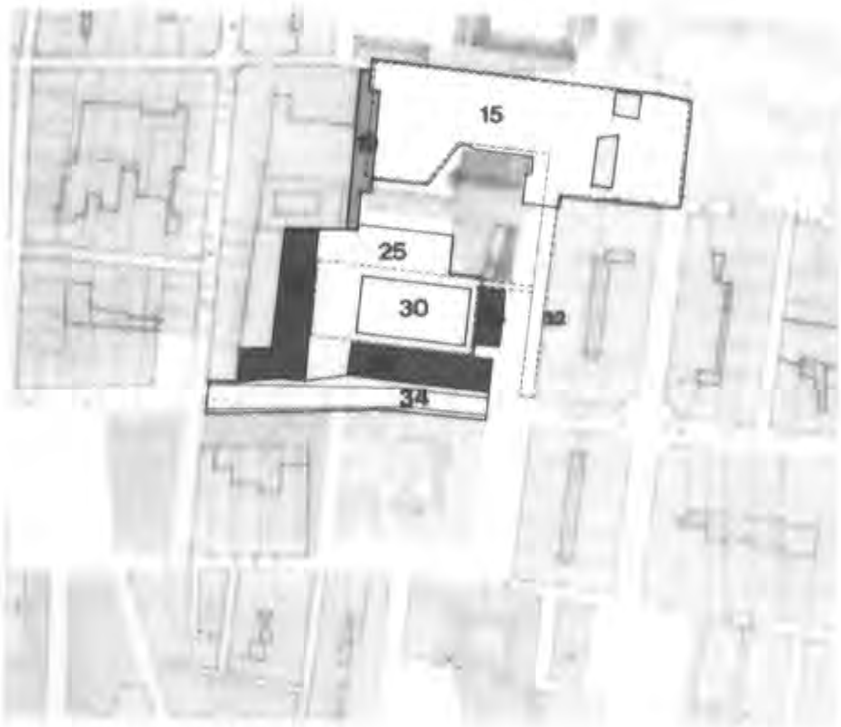
Si dà inizio al cosiddetto "procedimento congiunto" sulla base di un fondamentale documento denominato "Relación de bienes y derechos afectados" (beni e diritti gravati) in cui sono indicati tutti i beni e le proprietà interessate dal procedimento, compresi anche gli eventuali affittuari in essere. Questo documento viene sottoposto a "pubblica informazione", durante la quale gli interessati formulano le loro opposizioni che entrano nella "Relaciòn definitiva". Concluso così il procedimento congiunto fra le parti si iniziano i cosiddetti "*procedimenti individuali*", uno per ciascun proprietario delle aree sottoposte ad esproprio, che trovano questi possibili sbocchi:

a) il "*Tramite de avenencia*" (che corrisponde al nostro accordo bonario) per mezzo del quale proprietario e municipalità si accordano sull'entità dell'indennizzo, e quindi l'area, o l'immobile, possono essere immediatamente occupati.

b) La "*Pieza separada de justiprecio*" (offerte separate di indennizzo), procedura in cui entrambe le parti presentano una stima di valore ("hojas de aprecio") che viene presentata al Tribunale Provinciale dell'Esproprio. Tale tribunale emette una sentenza di valutazione dei beni ("resoluciòn") contro cui ci si può appellare ricorrendo ai livelli giurisdizionali superiori: dal Tribunale del contenzioso amministrativo (una sorta del nostro TAR) fino al Tribunale supremo. L'ultimo livello a cui si può ricorrere è il Tribunale costituzionale.

La municipalità può tuttavia entrare in possesso dell'area, o dell'immobile, nel corso stesso dell'iter sopra descritto, versando la somma corrispondente all'indennizzo proposto, e integrandola successivamente, a sentenza definitiva, con l'aggiunta degli interessi legali. Nel caso si tratti di immobili abitati si può pure procedere allo sfratto degli inquilini ed all'allontanamento dei proprietari; lo sfratto, però, può trasformarsi in ingiuntivo ("lanzamiento") solo quando la sentenza passa in giudicato ("sentencia firme"); a questo punto solamente si può procedere allo sgombero dell'immobile ("desalojo").

Esistono infine alcuni procedimenti speciali, tra cui va citato il "*Sistema de urgencia*"; esso può essere applicato solo dal Governo su basi giustificative molto ben motivate, tramite decreti che fissano il prezzo dell'indennizzo e la "decisione" di occupazione. In genere il sistema d'urgenza viene applicato per la realizzazione di autostrade, ferrovie, opere e servizi di indifferibile necessità ed urgenza.



Esempio di un settore di intervento

I numeri indicano gli interventi previsti in un programma triennale finanziato con l'ARI per il settore "Convento degli Angeli"

15) risistemazione della piazza degli Angeli
19) ampliamento del convento
25) opere di urbanizzazione
30) alloggi pubblici
32) parcheggio
34) allargamento della strada Peu de la Creu.

Alcune valutazioni d'insieme

L'accostamento dei due esempi riportati nei paragrafi precedenti non è stato fatto a caso, come ben si è potuto evincere dalla loro, pur sintetica, esposizione. Essi rappresentano due metodologie diverse di procedere adottate dalla Municipalità di Barcellona. Diverse in quanto i siti sono, sia economicamente che morfologicamente, assai diversi. L'uno rappresenta la tipica frangia di prima periferia con prevalenza di attività industriali, in gran parte dismesse, e una fitta rete di binari che rendono assai difficile l'accessibilità e quindi poco appetibile l'area. L'altro è il tessuto urbano residenziale più denso di memoria e di stratificazioni storiche e artistiche che abbia la città, e quindi altamente appetibile seppur fatiscente per condizioni fisiche e sociali.

Eppure entrambi i casi trattati rientrano sempre entro quel quadro d'insieme che caratterizza il "fare" urbanistica a Barcellona negli anni novanta: rapidità ed efficienza nell'attuazione, unite ad una elevata qualità del prodotto urbanistico e architettonico.

Nel caso del villaggio Olimpico, dopo una prima fase di predisposizione delle opere di urbanizzazione e delle infrastrutture generali sotto il controllo totale della Municipalità (VOSA) si è dato ampio spazio agli attuatori privati (Nova Icaria SA), sempre però sulla base di un progetto urbanistico d'insieme approvato dall'ente locale.

Nel caso del Centro Antico si è invece voluto avere un controllo continuo da parte del pubblico (qui la municipalità è associata alla regione), pur ricercando rapidità ed efficienza attraverso una società mista (PROCIVESA) in cui il settore pubblico facesse da volano alla diffusione capillare del recupero da parte dei privati.

Entrambe le operazioni hanno fruito di abbondanti sovvenzioni nazionali (grazie ai Giochi Olimpici del '92) nonché di procedure rapide di esproprio (grazie ad una efficiente legislazione sul regime dei suoli); inoltre si sono avvalse in larga misura dell'apporto, finanziario e costruttivo, del settore privato.

La domanda che serpeggia oggi in Barcellona, «Cosa succederà dopo il '92?», è significativa delle preoccupazioni e dei dubbi che molti hanno sulle capacità (economiche) della città di condurre in porto un così vasto ed ambizioso programma di riqualificazione urbanistica una volta passati i Giochi olimpici e quindi calata l'attenzione dello Stato e, forse, anche degli investitori privati.

Appare dunque una grossa scommessa che la municipalità di Barcellona ha fatto con se stessa, ma anche con il capitale privato più illuminato e meno speculativo, per un rilancio della Barcellona del 2000 come moderna metropoli europea.

Si ringraziano per il materiale messo a disposizione e per gli utili consigli forniti: l'architetto Octavio Mestre Aramendia, del settore pianificazione del Comune di Barcellona e l'architetto Jaume Rosell, direttore del Collegio degli architetti tecnici di Barcellona.

Il riuso delle aree produttive dismesse in Francia

Stefano Stanghellini

Il caso delle "friches industrielles"

La problematica delle aree produttive dismesse, come è noto, è originata dal declino di certi settori industriali che determina, all'interno dei tessuti urbani, la formazione di aree vuote o largamente sottoutilizzate. Spesso il reinserimento di queste aree nel tessuto funzionale della città non è agevole, presentandosi notevoli difficoltà soprattutto sotto il profilo economico. In genere queste difficoltà sono superabili attraverso la definizione di accordi operativi tra più soggetti e la costruzione di complesse operazioni d'investimento. Ciò fa del riuso delle aree industriali dismesse un campo applicativo estremamente interessante delle possibilità di intervento in forma mista pubblico-privata.

La Francia, in proposito, offre i risultati di una sperimentazione pluriennale, condotta con estremo pragmatismo e su ampia scala. Basti considerare che, nel 1985, le aree industriali abbandonate ammontavano a più di 20 mila ettari (1). Mille di essi, corrispondenti a 272 zone, ricadevano nella regione della capitale, l'Ile-de-France (2). Al momento di tale censimento, la spesa per le opere preordinate alla loro rimessa sul mercato (riqualificazione paesistica e sistemazioni essenziali) era stata stimata dell'ordine di due miliardi di franchi (quasi 500 miliardi di lire). Nel periodo 1984-88 i comuni, lo Stato e la CEE hanno investito oltre due miliardi di franchi, realizzando significative esperienze e riducendo considerevolmente la dimensione del problema (3). Ad esempio nell'Ile-de-France, nel 1988, le superfici industriali dismesse si erano ridotte a circa 650 ettari, facenti capo a 176 zone (4).

Le operazioni attuate possiedono una configurazione estremamente diversificata per quanto riguarda le destinazioni, l'intervento edilizio, i costi. Ad interventi monofunzionali (principalmente per verde pubblico attrezzato o per riuso industriale), si affiancano operazioni miste, in cui si combinano, con pesi diversi, attività produttive e commerciali, residenze, attrezzature pubbliche. Le caratteristiche dell'intervento edilizio, poi, vanno dalla riqualificazione delle strutture esistenti fino alla loro demolizione e sostituzione con nuovi manufatti. Proprio l'intervento edilizio eseguito e la sua determinazione sono i parametri che determinano la estrema variabilità registratasi nei costi di intervento.

A rendere l'esperienza francese estremamente varia e interessante sono soprattutto gli aspetti relativi agli attori e al montaggio giuridico e finanziario delle operazioni di riuso. Infatti i promotori sono tanto di natura pubblica (comuni, organismi dipartimentali e regionali, camere di commercio, Stato) che privata (promotori individuali, articolazioni specializzate di gruppi industriali o finanziari, società di consulenza, ecc.). Di norma, però, l'operazione vede la compartecipazione di più soggetti, associati in un "partenariat". Varie sono le forme che il montaggio giuridico e finanziario dell'operazione assume, ma costante è il loro fondamento su un rigoroso studio di fattibilità.

È su questi ultimi aspetti che ci soffermeremo nelle pagine che seguono, esaminandone prima le generalità, e quindi precisandoli in riferimento a due casi studio localizzati nella capitale: la trasformazione dell'area della Villette già occupata dai macelli in Città della Scienza e il progetto di riuso delle cantine di Bercy.

Gli attori

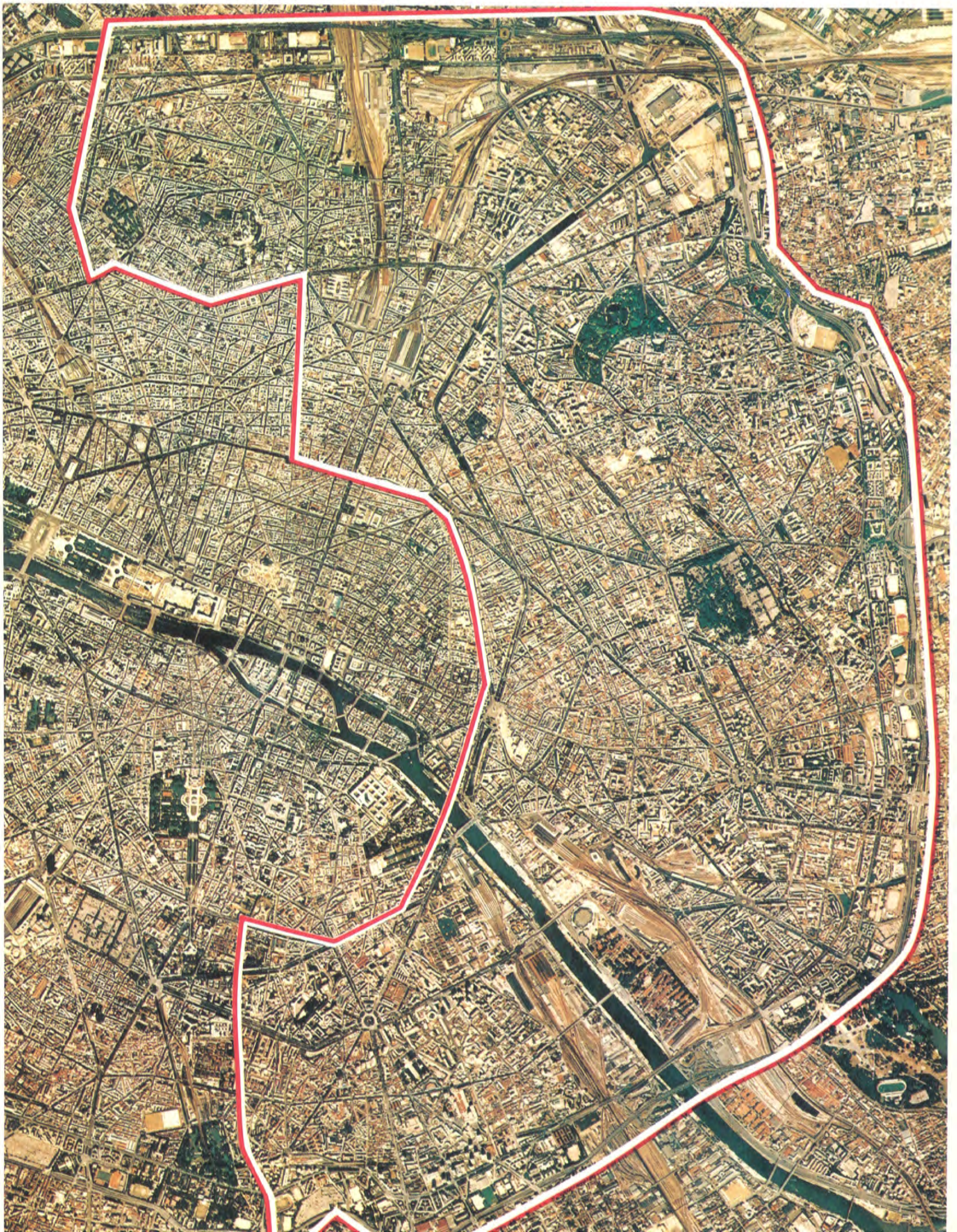
Per quanto riguarda gli attori, una distinzione preliminare va fatta tra settore pubblico e privato, in considerazione dei loro diversi e specifici obiettivi.

Gli *attori del settore pubblico*, in genere, non operano singolarmente, ma sulla base di una concertazione che tiene conto delle competenze specifiche di ciascuno e della complementarietà dei loro apporti. I principali soggetti pubblici impegnati nel riuso delle "friches industrielles" sono rappresentati dallo Stato, dagli organi dipartimentali e regionali, dalle camere di commercio e dell'industria, e soprattutto dai comuni.

L'intervento dello Stato, rivolto ad obiettivi generali di sviluppo economico e sociale, consiste nel sostenere finanziariamente gli operatori e soprattutto i comuni. Gli organi dipartimentali e regionali, a loro volta, orientano e coordinano l'attività dei comuni, sostenendola anche finanziariamente; nel caso di comuni piccoli, intervengono anche direttamente nella pianificazione. Le camere di commercio e dell'industria e le camere dei mestieri, la cui attività è indirizzata verso obiettivi di sviluppo economico, si interessano esclusivamente delle operazioni a uso industriale, artigianale e commerciale. In genere operano in collaborazione con i comuni o gli organi dipartimentali e regionali.

Il principale soggetto pubblico è dunque il comune.

Vista aerea
della parte di Parigi
interessata dal "Plan Programme de l'Est".



"I comuni appaiono certo come i principali attori del riassetto delle 'friches industrielles', indipendentemente dalla loro localizzazione e dalle loro caratteristiche. Essi non possono tecnicamente e finanziariamente eseguire tutte le operazioni da soli, ma le iniziative e le politiche d'intervento che mettono in atto sono decisive nel processo di recupero delle 'friches' " (5).

Lo strumento principale di cui i comuni dispongono sono i poteri in materia urbanistica. Elemento fondamentale della politica urbanistica comunale è il "plan d'occupation du sol" (POS). Sulla base degli obiettivi assunti, questo stabilisce le destinazioni di zona, le densità edilizie, le aree per infrastrutture e attrezzature. Da rilevare che nella prassi urbanistica il POS tende sempre più a caratterizzarsi come momento pianificatorio di carattere introduttivo rispetto alle "zones d'aménagement concerté" (ZAC) (6).

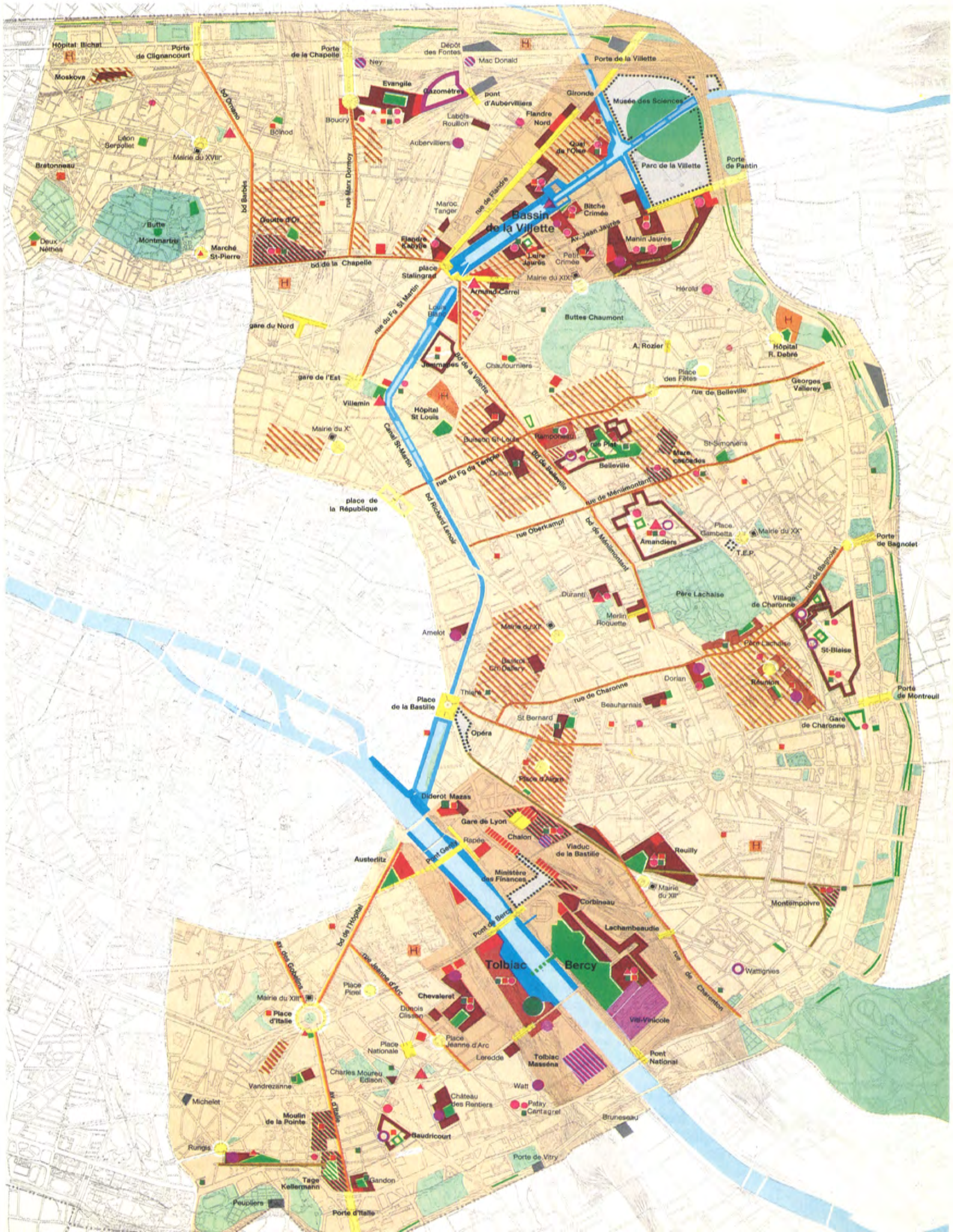
La ZAC, appunto, è "una zona all'interno della quale un ente o un organismo pubblico competente decide di intervenire per costruire o urbanizzare e dotare di strutture un terreno che sarà in seguito venduto a operatori privati o pubblici" (7). La ZAC può dar luogo ad un "plan d'aménagement de zone" (PAZ) che può costituire variante al POS, tanto per quanto riguarda le destinazioni che la densità edilizia. In origine, nel 1968, questo istituto era stato introdotto per attuare interventi di sviluppo insediativo, risolvendo attraverso la concertazione i conflitti di interesse fra i soggetti pubblici e privati coinvolti, ed assicurando la realizzazione dei servizi pubblici (8). Ma successivamente la procedura negoziale della ZAC si è rivelata molto appropriata anche per intervenire all'interno dei tessuti urbani, soprattutto per realizzare programmi misti (9).

Delle ZAC, la cui attuazione può avvenire tramite esproprio, esistono due tipologie fondamentali: quella a carattere pubblico e quella privata. Le ZAC di carattere pubblico raramente sono realizzate dai comuni. Più frequentemente sono realizzate da "établissements publics", ossia da organismi pubblici specializzati. Tramite concessione, la realizzazione della ZAC può essere affidata ad una società ad economia mista (SEM).

Il comune può affidare la realizzazione di una ZAC anche interamente ad un operatore privato. In questo caso una convenzione specifica gli obblighi reciproci, in particolare per quanto riguarda il finanziamento e la realizzazione delle opere pubbliche. A differenza dei casi precedenti, in questo caso il rischio finanziario dell'operazione è assunto dall'operatore privato.

Oltre ai poteri di pianificazione ed a quelli di controllo dell'attività edilizia attraverso il "permis de construire", i comuni possono esercitare il controllo delle mutazioni che investono la proprietà immobiliare — anche in vista della formazione di demani fondiari pub-

Quadro d'insieme degli interventi previsti dal "Plan Programme". I due principali settori di intervento sono incentrati sulle aree degli ex macelli della Villette (nord-est) e dell'insediamento viti-vinicolo di Bercy (sud-est).


Hôpital Bichat
Porte de Clignancourt
Moskova
Porte de la Chapelle
Ney
Dépôt des Fontes
Mac Donald
Porte de la Villette
Evangile
Gazomètres
pont d'Aubervilliers
Gironde
Musée des Sciences
Boucry
Labois Rouillon
Flandre Nord
Bolnod
Aubervilliers
Quai de l'Oise
Parc de la Villette
Porte de Pantin
Léon Serpollet
Mairie du XVIII
Bretonneau
Maroc Tanger
Bitche Crimée
Bassin de la Villette
Butte Montmartre
Goutte d'Or
Flandre Kabylie
Av. Jean Jaurès
Manin Jaurès
Deux Nèthes
Marché St-Pierre
Laire Jaurès
Petit Crimée
bd de la Chapelle
place Stalingrad
Mairie du XIX
Armand Carrel
Hérold
Louis Blanc
Buttes Chaumont
gare du Nord
A. Rozier
Hôpital R. Debré
Jemmapes
Chaufourniers
gare de l'Est
Place des Fêtes
Georges Valleréy
Villemin
Hôpital St Louis
Mairie du X
Bulleon St-Louis
Ramponeau
Belleville
St-Simoniens
Mare cascades
Drillon
place de la République
Amandiers
Place Gambetta
Mairie du XX
T.E.P.
Porte de Bagnolet
Duranti
Père Lachaise
Village de Charonne
Merlin Roquette
Amelot
Mairie du XI
St-Blaise
Dautrot Gn Dallery
Dorian
Réunion
Thiers
Place de la Bastille
Beauharnais
St Bernard
Opéra
Gare de Charonne
Place d'Aligre
Diderot Mazas
Gare de Lyon
Chalon
Rapée
Viaduc de la Bastille
Reuilly
Austerlitz
Ministère des Finances
Mairie du XII
Corbineau
Montempoivre
Lachambeaudie
Tolbiac
Bercy
Wattignies
Place Pinel
Mairie du XIII
Chevaleret
Place d'Italie
Dunois Clisson
Place Jeanne d'Arc
Place Nationale
Leredde
Tolbiac Masséna
Pont National
Charles Moureu Edison
Vandrezanne
Watt
Michelet
Château des Rentiers
Moulin de la Pointe
Patay Cantagrel
Bruneseau
Gaudricourt
Rungis
Porte de Vitry
Gandon
Tage Kellermann
Peupliers
Porte d'Italie

blici — attraverso il diritto di prelazione ("droit de préemption") (10). Imponibile su vasti comprensori denominati "zones d'aménagement différé" (ZAD), può essere esercitato oltre che dal comune anche da altri enti pubblici o parapubblici. Il diritto di prelazione è un mezzo per garantire a priori la fattibilità dell'intervento, più che uno strumento di diretta acquisizione, dato che nella prassi questa avviene solitamente per via bonaria (11).

Dal 1975, ai fini del recupero urbano, i comuni possono individuare nelle aree edificate delle "zones d'intervention foncière" (ZIF) alle quali è associato il diritto di prelazione. La ZIF, che ha validità a tempo indeterminato, ha avuto una larga diffusione nella politica urbanistica francese. Le sue potenzialità si sono espresse non tanto in direzione della creazione di riserve fondiarie pubbliche, quanto nella effettuazione di acquisizioni immobiliari di carattere puntuale e finalizzate alla realizzazione di operazioni strategicamente rilevanti.

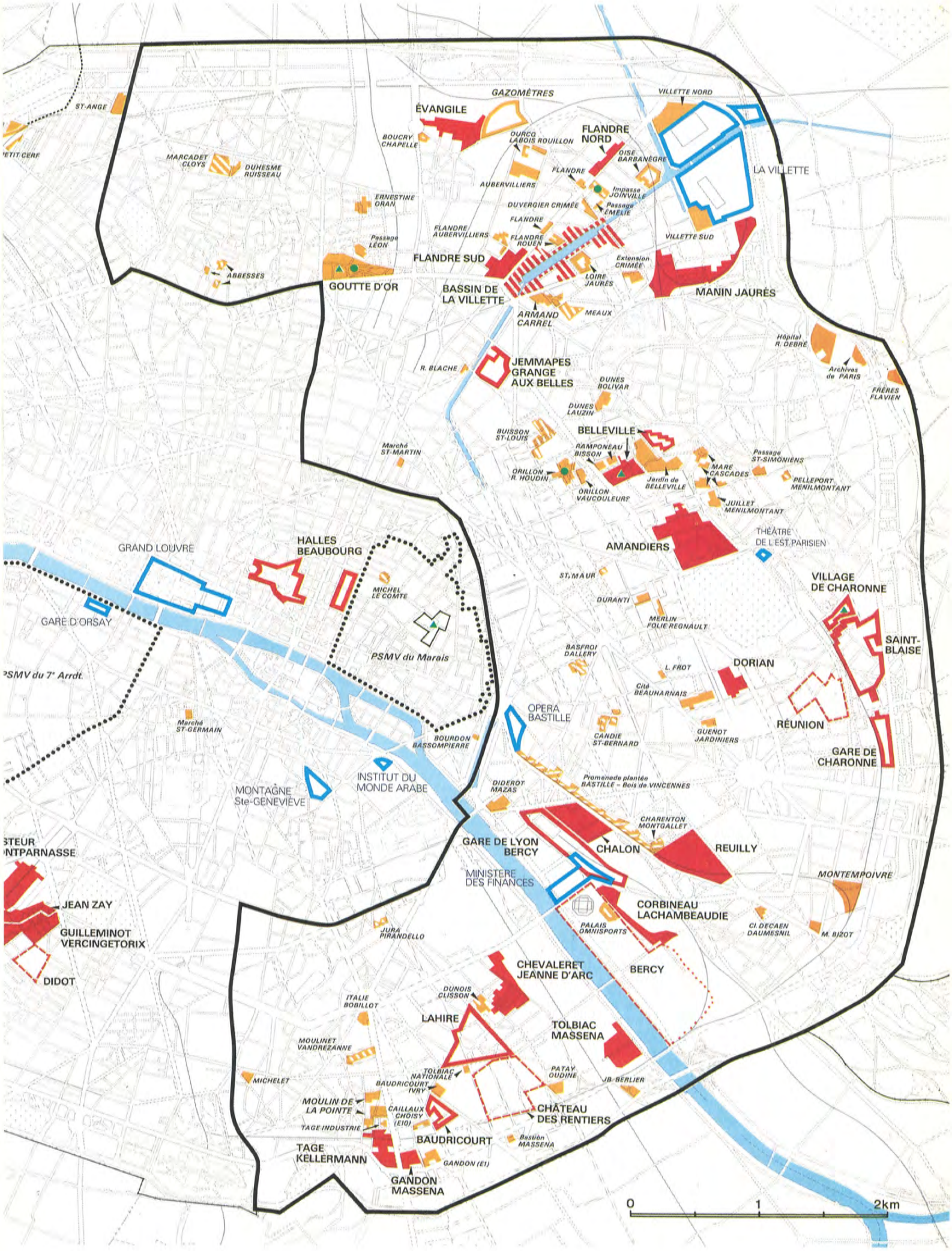
Per quanto riguarda l'esecuzione delle operazioni di riuso delle "friches", i comuni in genere preferiscono non intervenire direttamente e delegano il ruolo dell'operatore a propri bracci operativi. I principali di essi sono gli "établissements publics fonciers" (EPF) e le "sociétés d'économie mixte" (SEM).

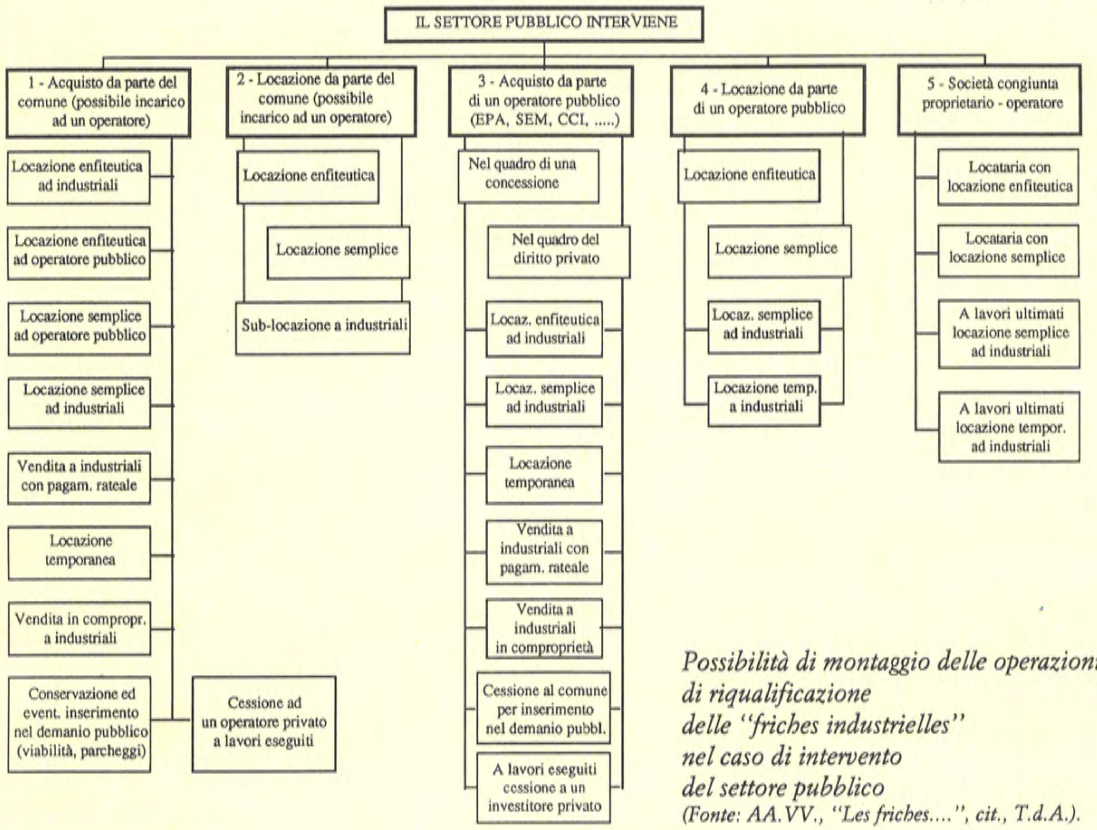
Gli EPF, istituti pubblici fondiari, suppliscono alle difficoltà finanziarie e tecniche degli enti locali nella politica dei suoli. Su richiesta del comune provvedono ad acquistare e gestire beni fondiari — anche esercitando il diritto di prelazione — e prestano servizi in favore degli enti locali e degli organi dello Stato. Amministrati da rappresentanti di enti locali, sono sottoposti al controllo dello Stato. Si finanziano mediante una tassa aggiuntiva sulle urbanizzazioni, un sovrapprezzo sui beni ceduti, i proventi da locazioni enfiteutiche. Il loro intervento nel settore delle "friches" rappresenta una estensione dell'attività già precedentemente svolta, ma con compiti nuovi e molto più complessi.

Le SEM, società d'economia mista, sono enti parapubblici, costituiti in genere per iniziativa dei comuni e al cui capitale possono partecipare altri enti pubblici, quali le camere di commercio (CCI) e la Cassa dei depositi e prestiti (CDC), o anche soggetti privati. Le loro competenze variano da caso a caso. L'intervento completo comprende: redazione dello studio di fattibilità tecnico-economica, acquisto e riuso, commercializzazione con possibilità di vendita a vari operatori anche privati. Da notare che alcune SEM sono state costituite appositamente per riutilizzare le "friches" a fini produttivi.

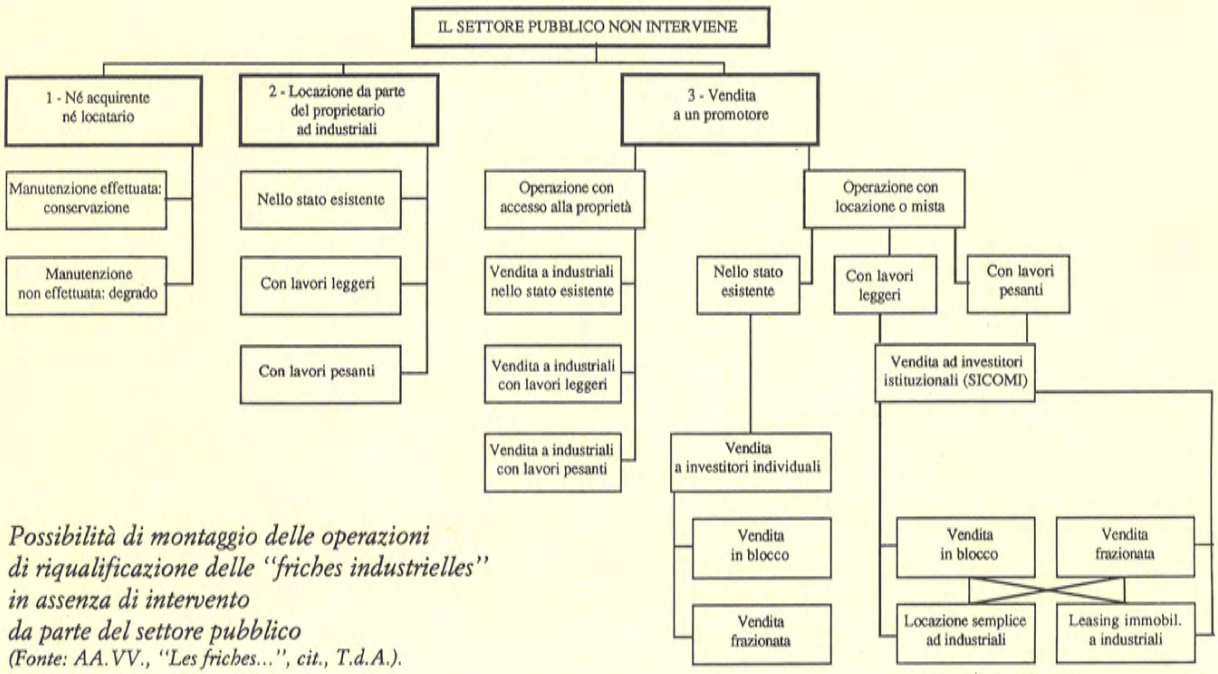
Il quadro dei principali *operatori privati* impegnati nel riuso delle "friches" è determinato dalle competenze tecnico-professionali specifiche alle diverse fasi del processo di riuso e dai capitali di investimento necessari.

"Plan Programme de l'Est de Paris" stato di avanzamento dei principali interventi attuativi al luglio 1987. La campitura in rosso identifica le ZAC, quella in blu gli interventi dello Stato, mentre in giallo sono evidenziate le altre operazioni d'iniziativa pubblica.


ST-ANGE
PETIT CERF
MARCADET CLOYS
DUHESME RUISSEAU
ÉVANGILE
GAZOMÈTRES
BOUCRY CHAPELLE
OURCQ LABOIS ROUILLON
FLANDRE NORD
OISE BARBANÈGRE
VILLETTE NORD
LA VILLETTE
FLANDRE
AUBERVILLIERS
Impasse JOINVILLE
ERNESTINE ORAN
DUVERGIER CRIMÉE
Passage ÉMELIE
FLANDRE
FLANDRE AUBERVILLIERS
FLANDRE ROUEN
Passage LÉON
FLANDRE SUD
VILLETTE SUD
Extension CRIMÉE
ABBESSES
GOUTTE D'OR
BASSIN DE LA VILLETTE
LOIRE JAURÈS
MANIN JAURÈS
ARMAND CARREL
MEAUX
Hôpital R. DEBRÉ
R. BLACHE
JEMMAPES GRANGE AUX BELLES
Archives de PARIS
DUNES BOLIVAR
FRÈRES FLAVIEN
DUNES LAUZIN
BUISSON ST-LOUIS
BELLEVILLE
Marché ST-MARTIN
RAMPONEAU BISSON
Passage ST-SIMONIENS
ORILLON R. HOUDIN
MARE CASCADES
Jardin de BELLEVILLE
PELLEPORT MENILMONTANT
ORILLON VAUCOULEURS
JUILLET MENILMONTANT
THÉÂTRE DE L'EST PARISIEN
AMANDIERS
GRAND LOUVRE
HALLES BEAUBOURG
ST. MAUR
VILLAGE DE CHARONNE
MICHEL LE COMTE
DURANTI
GARE D'ORSAY
MERLIN FOLIE REGNAULT
SAINT-BLAISE
PSMV du Marais
BASFROI DALLERY
PSMV du 7e Arrdt.
L. FROT
DORIAN
Cité BEAUHARNAIS
OPERA BASTILLE
RÉUNION
Marché ST-GERMAIN
CANDIE ST-BERNARD
GUENOT JARDINIERS
BOURDON BASSOMPIERRE
GARE DE CHARONNE
INSTITUT DU MONDE ARABE
Promenade plantée BASTILLE – Bois de VINCENNES
MONTAGNE Ste-GENEVIÈVE
DIDEROT MAZAS
CHARENTON MONTGALLET
GARE DE LYON BERCY
CHALON
REUILLY
MONTPARNASSE
MINISTÈRE DES FINANCES
MONTEMPOIVRE
JEAN ZAY
CORBINEAU LACHAMBEAUDIE
GUILLEMINOT VERCINGETORIX
PALAIS OMNISPORTS
CI. DECAEN DAUMESNIL
M. BIZOT
JURA PIRANDELLO
DIDOT
CHEVALERET JEANNE D'ARC
BERCY
DUNOIS CLISSON
ITALIE BOBILLOT
LAHIRE
TOLBIAC MASSENA
MOULINET VANDREZANNE
TOLBIAC NATIONALE
PATAY OUDINE
MICHELET
BAUDRICOURT IVRY
JB. BERLIER
MOULIN DE LA POINTE
CAILLAUX CHOISY (E10)
CHÂTEAU DES RENTIERS
TAGE INDUSTRIE
BAUDRICOURT
Bastion MASSENA
TAGE KELLERMANN
GANDON (E1)
GANDON MASSENA
0
1
2km



Possibilità di montaggio delle operazioni di riqualificazione delle "friches industrielles" nel caso di intervento del settore pubblico
(Fonte: AA.VV., "Les friches....", cit., T.d.A.).



Possibilità di montaggio delle operazioni di riqualificazione delle "friches industrielles" in assenza di intervento da parte del settore pubblico
(Fonte: AA.VV., "Les friches...", cit., T.d.A.).

La Villette: vista dal sud.
In primo piano la Grande Halle della Città della Musica, già Halle aux Boeufs.

Lo *studio di fattibilità* analizza congiuntamente la situazione esistente, le possibilità di intervento consentite dallo strumento urbanistico e gli opportuni cambiamenti, verificandoli con gli obiettivi del promotore. In linea di massima consta di due passaggi. In una elaborazione preliminare sono esaminate le caratteristiche generali della "friche", lo stato dei terreni e dell'edificato, il quadro normativo e urbanistico, il mercato immobiliare e i costi di intervento. Nella fase successiva viene stabilito il programma dell'intervento e in particolare sono definite ipotesi di assetto urbanistico, precisati i lavori edili da eseguirsi, formulate previsioni finanziarie ed ipotesi di montaggio giuridico e finanziario.

In genere i proprietari delle aree, se si prescinde dai grandi gruppi industriali, non possiedono il know-how necessario per governare operazioni di questa natura. Pertanto le figure più attive sono rappresentate da:

— le società di consulenza specializzate nelle transazioni immobiliari che operano su mandato della proprietà;

— le società specializzate nel montaggio delle operazioni, e quindi competenti in: studi di fattibilità, ricerca di investitori e utilizzatori, ricerca di soluzioni miste nel programma e nel finanziamento, commercializzazione a riconversione avvenuta, ecc.;

— i promotori privati, specializzati nel montaggio finanziario e tecnico delle operazioni di riuso, che selezionano l'operazione, cercano gli investitori ed investono essi stessi, effettuano il montaggio finanziario, commercializzano il prodotto. Fra questi, figurano tanto promotori indipendenti che articolazioni specializzate di gruppi finanziari.

Il montaggio giuridico ed economico delle operazioni

Non solo la gestione privata delle operazioni, ma anche quella pubblica — particolarmente quando opera un EP o una SEM — persegue l'equilibrio finanziario. Perciò caratteristica generale delle operazioni di riuso è di fondarsi su un accurato studio di fattibilità.

Consistenza degli interventi misti nell'area del parco della Villette.

Componenti del programma	*Villette-Nord*	*Villette-Sud*
Superficie fondiaria	30.000 mq	17.000 mq
Residenza	290 alloggi	350 alloggi
di cui: edilizia sociale	200 alloggi	120 alloggi
edilizia libera	90 alloggi	230 alloggi
Uffici	2.500 mq	2.500 mq
Commercio	2.500 mq	
Albergo	250 camere	
Attrezzature pubbliche		1 ufficio postale

Consistenza degli interventi previsti nelle ZAC di Corbineau-Lachambeaudie e di Bercy.

Componenti del programma	*Corbineau Lachambeaudie*	*Bercy*
Superficie fondiaria	32.000 mq	51.000 mq
Residenza	800 alloggi	1.200 alloggi
di cui: edilizia sociale	400 alloggi	500 alloggi
edilizia libera	400 alloggi	700 alloggi
Uffici	3.000 mq	
Commercio	6.000 mq	
Centro affari		250.000 mq
Attrezzature pubbliche	1 stazione pompieri	1 parco urbano 2 scuole 1 centro culturale

Il *montaggio giuridico e finanziario*, che si struttura diversamente a seconda della natura pubblica o privata dell'operatore, ha contenuti di maggior interesse e specificità nel caso di riqualificazione per attività produttive e per destinazioni miste.

Per quanto riguarda l'intervento di riqualificazione con *conferma della destinazione produttiva*, le possibilità giuridiche e finanziarie che il *settore pubblico* può sfruttare sono riassunte nello Schema 1. L'intervento del settore pubblico può essere condotto dal comune, direttamente o tramite affidamento ad un operatore, da un altro operatore pubblico e da una società congiunta. La scelta viene fatta dipendere da considerazioni di opportunità relativamente all'assunzione della titolarità della proprietà immobiliare, all'entità della spesa e dei finanziamenti pubblici ottenibili, all'assunzione del rischio finanziario. Quindi essa discende da ragioni di natura strategica, dato che, per quanto concerne il grado di perseguimento degli obiettivi, le diverse opzioni appaiono, in via di principio, indifferenti.

Il *montaggio privato* dell'operazione di riqualificazione con conferma dell'originaria destinazione produttiva può avvalersi delle possibilità operative esposte nello Schema 2. Esso consiste nell'assemblare le risorse tecniche e finanziarie dei vari tipi di operatori del settore immobiliare: intermediari, promotori, investitori, utilizzatori. Importante funzione del "partenariat" fra operatori diversi è la ripartizione degi elevati rischi finanziari connessi alle operazioni di questo genere.

Le *operazioni miste* possiedono vari gradi di complessità in relazione alle caratteristiche qualitative e quantitative del programma da realizzarsi. Negli interventi di dimensione minore e con proprietà unica, nelle quali un solo soggetto tende a ricoprire i ruoli del promotore e della stazione appaltante, unico è il bilancio finanziario.

Invece nel caso di interventi di grande dimensione e complessità, cioè con previsioni residenziali, terziarie, produttive e pubbliche, la gestione del processo produttivo tende a non essere unica. Essa, in genere, viene a scindersi in relazione a due livelli di attività:

— un operatore fondiario provvede ad acquisire l'area, frazionarla, eseguire alcune operazioni di base, talvolta anche realizzare parte del programma;

— altri operatori specializzati nella promozione immobiliare intervengono per attuare le altre parti del programma.

In questo caso, necessariamente, il montaggio dell'operazione dà luogo a distinti bilanci finanziari.

In controtendenza con questa prassi, tuttavia, è il nuovo ruolo che le maggiori imprese di costruzione mostrano di voler assumere. Esso consiste nel ricondurre ad un unico soggetto — appunto la grande impresa di costruzione che negli ultimi anni si è trasformata in gruppo polifunzionale — il sistema delle relazioni intercorrenti tra operatore immobiliare, promotore, costruttore, gestore delle opere d'interesse pubblico realizzate ([12]).

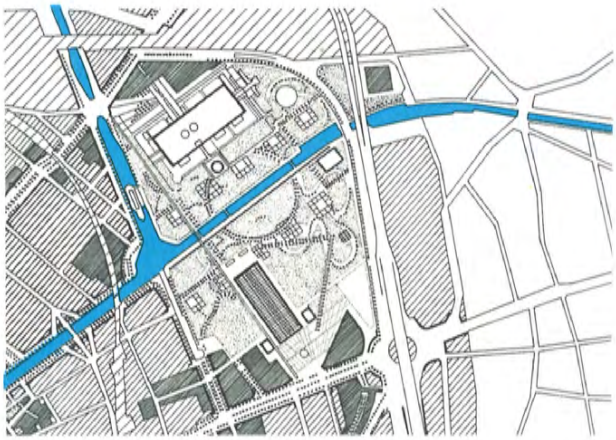
Esemplificazioni di recupero misto di "friche industrielle" a Parigi: la Villette e Bercy

Fra le numerose operazioni di riuso di "friches industrielles" in corso in Francia, quelle che a Parigi stanno interessando le aree degli ex mattatoi della Villette, all'estremità del settore nord-orientale della città, e l'insediamento delle cantine di Bercy, nel settore sud-orientale lungo la Senna, sono accomunate da vari elementi.

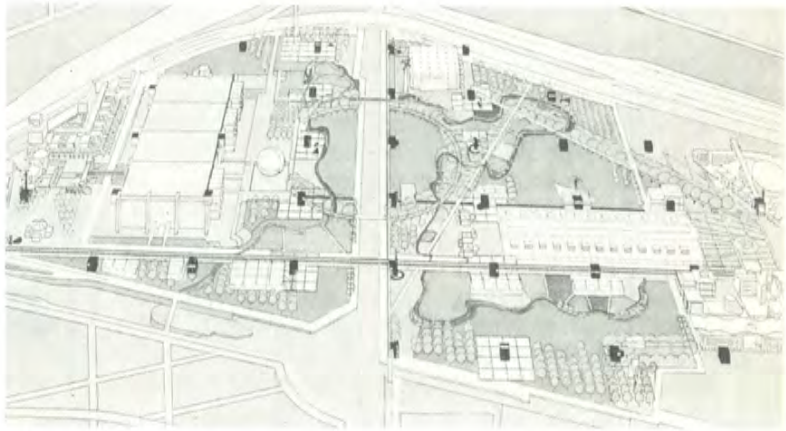
Le unisce il medesimo inquadramento pianificatorio, dato che il loro riuso, già affrontato nello "Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme" (1977), costituisce una delle fondamentali scelte strategiche del "Plan Programme" (1983) per pervenire al riequilibrio della città ad est ([13]). In comune hanno anche la grande dimensione fisica, i rilevanti interessi pubblici coinvolti, la configurazione del rapporto tra il settore pubblico (proprietario delle aree, promotore delle operazioni nella loro globalità, committente di parte del programma) e quello privato. Tuttavia i due casi si differenziano nei modi di attuazione, e più precisamente nei soggetti del settore pubblico (lo Stato e il Comune) che ne sono protagonisti, nei loro bracci operativi (EP e SEM), nei ruoli che gli operatori privati vengono ad assumere. È essenzialmente su questi aspetti che ci soffermeremo nell'esaminarli, rinviando alla bibliografia citata in nota per l'approfondimento degli aspetti di composizione urbanistica e architettonica.

L'area della *Villette* ove sorgevano i *vecchi macelli del bestiame* di Parigi, con una estensione di 55 ettari in gran parte occupati da vecchi edifici, era stata ceduta allo Stato dal comune nel 1970. Il programma principale di riuso comprende la realizzazione della Città delle Scienze e dell'Industria, la Città della Musica e un parco urbano. La sua attuazione è stata stabilita definitivamente nel 1982 e collocata nell'ambito dei grandi progetti del Presidente della Repubblica.

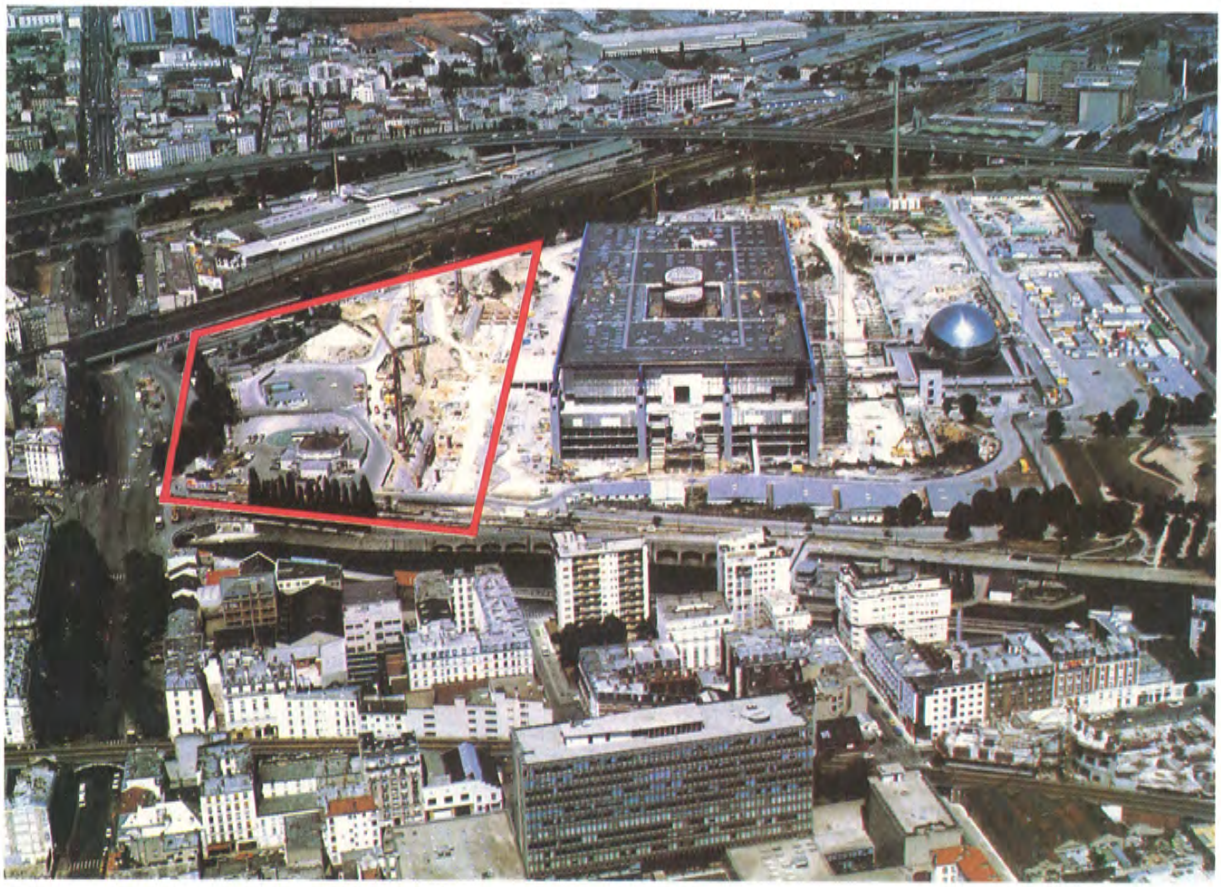
Il programma principale viene realizzato dall'Etablissement Public du Parc de la Villette (EPPV), all'uopo costituito dallo Stato nel 1979, che utilizza i finanzia-



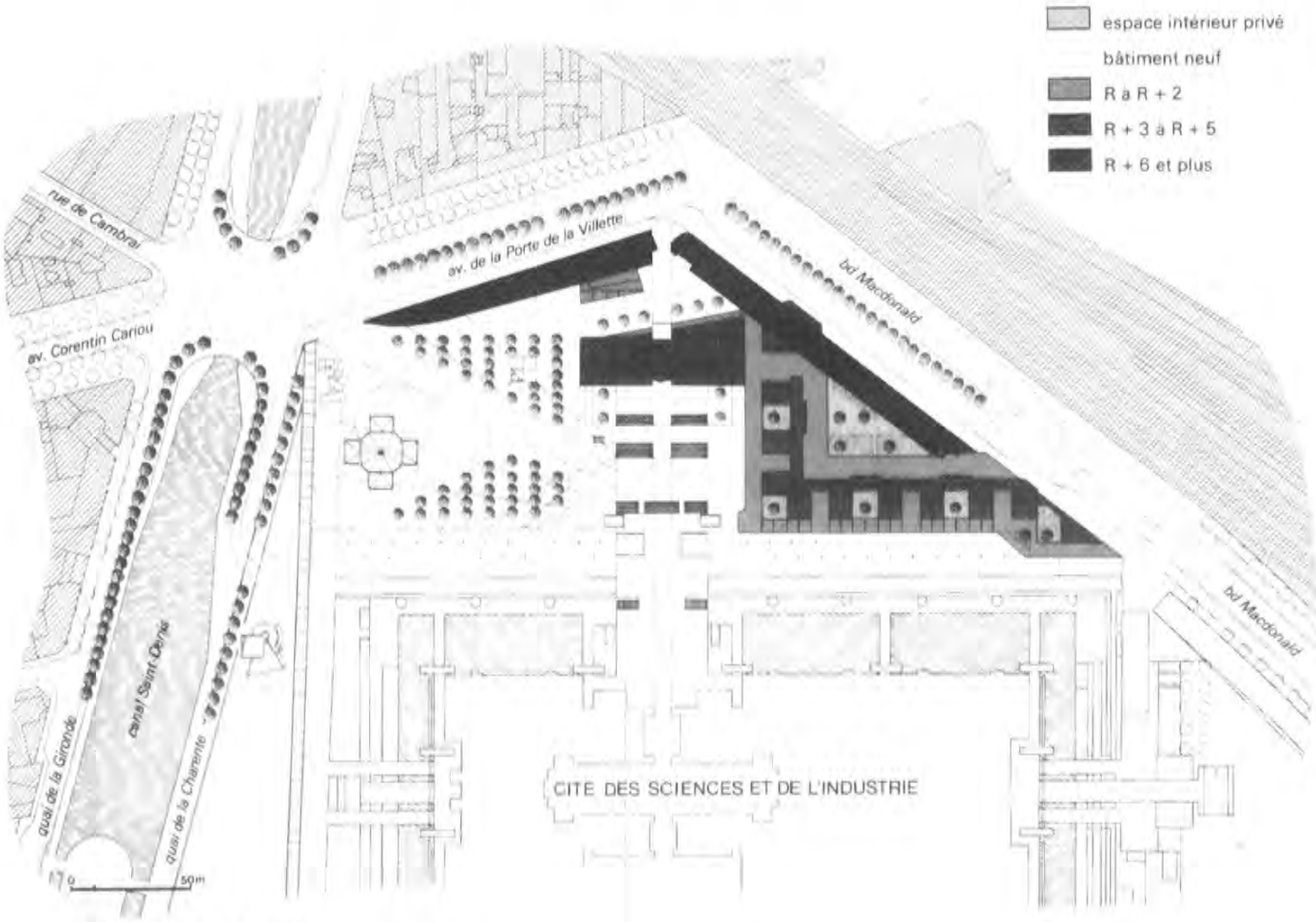
Planimetria di progetto della zona della Villette.



Vista del progetto del parco della Villette



Localizzazione dell'insediamento misto Villette-Nord



Planimetria di progetto dell'insediamento misto Villette-Nord

menti pubblici disposti dai ministeri interessati alle realizzazioni. Il concorso per la progettazione del parco è stato esperito nel 1983. Il processo realizzativo ha concluso tappe importanti nel 1986, con l'inaugurazione della Città delle Scienze e dell'Industria, realizzata riutilizzando lo scheletro di un vecchio edificio rimasto incompiuto, e nel 1987, allorché è stata inaugurata la prima *tranche* del Parco, che ha come fondamentale elemento compositivo il canale Ourcq. La Città della Musica, che sarà ospitata in un complesso costituito da edifici nuovi e da antiche strutture restaurate, sarà ultimata all'inizio del 1992 (14).

Se considerato in senso stretto, il programma di riuso dell'area risulta essenzialmente monofunzionale, anche se nell'ambito della città della Musica è prevista la realizzazione di spazi per esercizi commerciali legati alle attività musicali (1.900 mq). Tuttavia nei dintorni del parco, a partire dal 1985, sono stati promossi progetti urbanistici, prevalentemente in forma di ZAC, che porteranno alla realizzazione di circa 3.200 alloggi e 176 mila mq di superfici per attività commerciali o professionali. Infatti un compito prioritario della pianificazione della zona sta nell'"organizzare le transizioni tra la vita quotidiana del quartiere e l'attrazione eccezionale delle attrezzature previste" nel parco (15). Da notare, fra l'altro, che dalla fine degli anni '70 la città di Parigi controlla rigorosamente il mercato immobiliare intorno alla Villette attraverso lo strumento della ZIF e la conservazione di un basso indice di edificabilità.

Soprattutto due interventi — Villette-Nord e Villette-Sud — sono veri e propri completamenti del programma principale (Tab. 1). Entrambi discendono da una concertazione tra Stato e Comune. Lo Stato, proprietario delle aree e promotore del progetto del parco, ha accettato il punto di vista del Comune, preoccupato di integrare la grande realizzazione statale nel tessuto urbano circostante e fautore della penetrazione della funzione residenziale all'interno della stessa area dei vecchi macelli.

Le operazioni sono state realizzate con due distinti

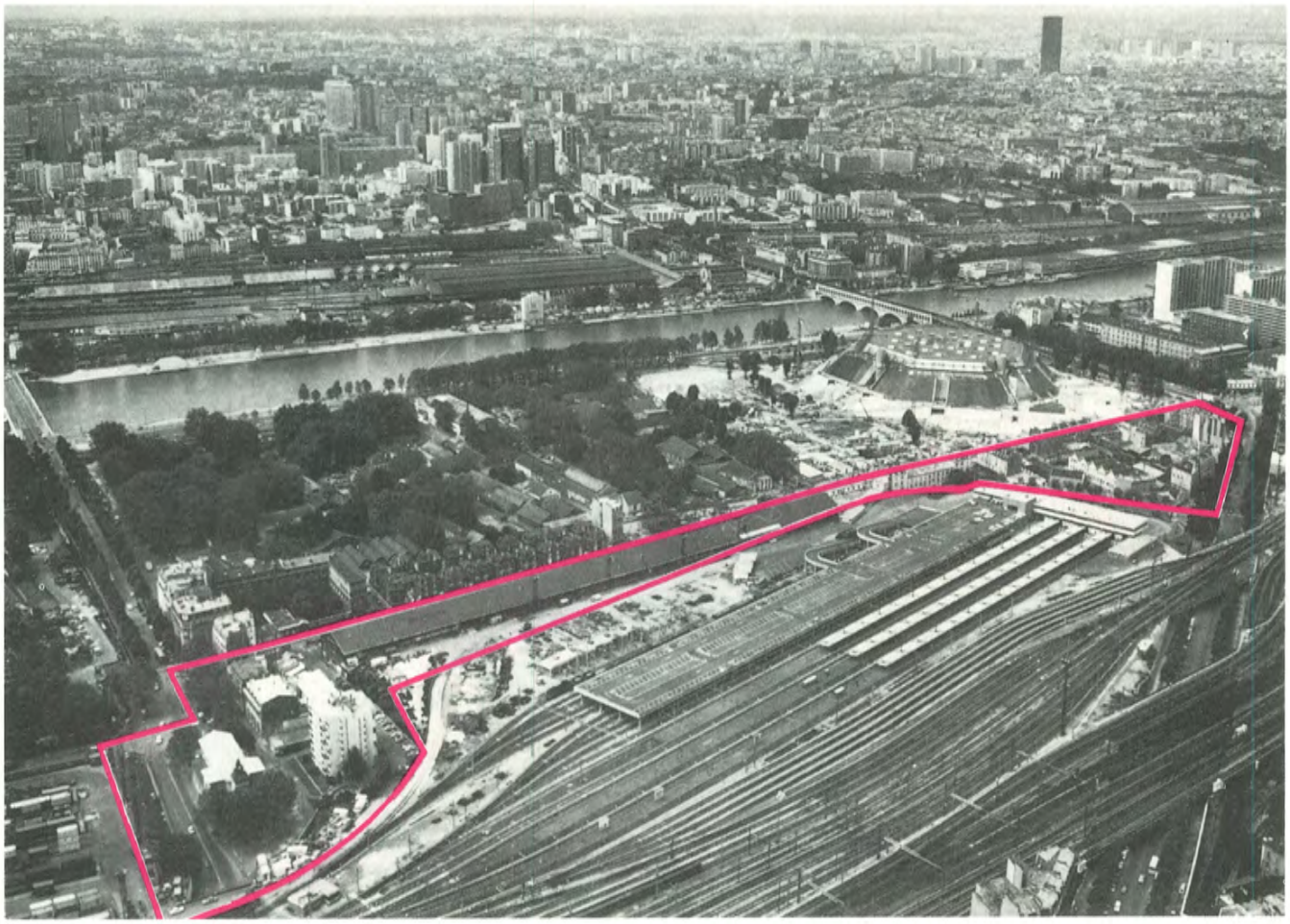
espace intérieur privé
bâtiment neuf
R à R,+ 2
R + 3 et plus
découpage des lots de construction

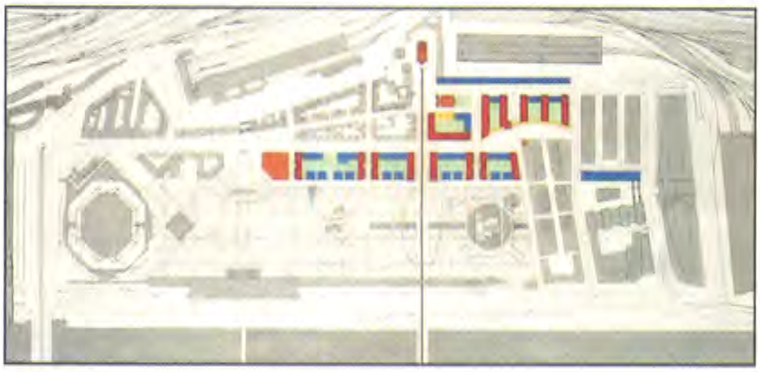
Planimetria di progetto dell'insediamento misto Villette-Sud

Localizzazione dell'insediamento misto Villette-Sud

Sistemazione della zona di Bercy, sulla riva destra della Senna, in connessione a quella di Tolbiac, sulla riva sinistra, prevista nel "Plan Programme"

Localizzazione della ZAC Corbineau-Lachambeaudie





Planimetria della ZAC di Bercy

"secteur de plan de masse", approvati nel 1986 dal consiglio comunale in variante del POS. L'operazione Villette-Nord ha anche il compito di creare il fronte principale di accesso al parco. Comprende, oltre alle abitazioni, un albergo, uffici ed esercizi commerciali. L'EPPV ne ha affidato l'attuazione alla società Thurnauer, scelta fra nove operatori tecnici consultati. L'operazione Villette-Sud comprende alloggi ed esercizi commerciali. In questo caso, in considerazione della diversità del programma, la procedura attuativa è stata diversa: lo Stato ha ceduto il terreno alla città di Parigi che ha incaricato la società d'economia mista SEMAVIP di provvedere alla gestione dell'operazione. L'insediamento progettato è stato concepito frazionato in cinque lotti, da assegnarsi ad altrettanti operatori.

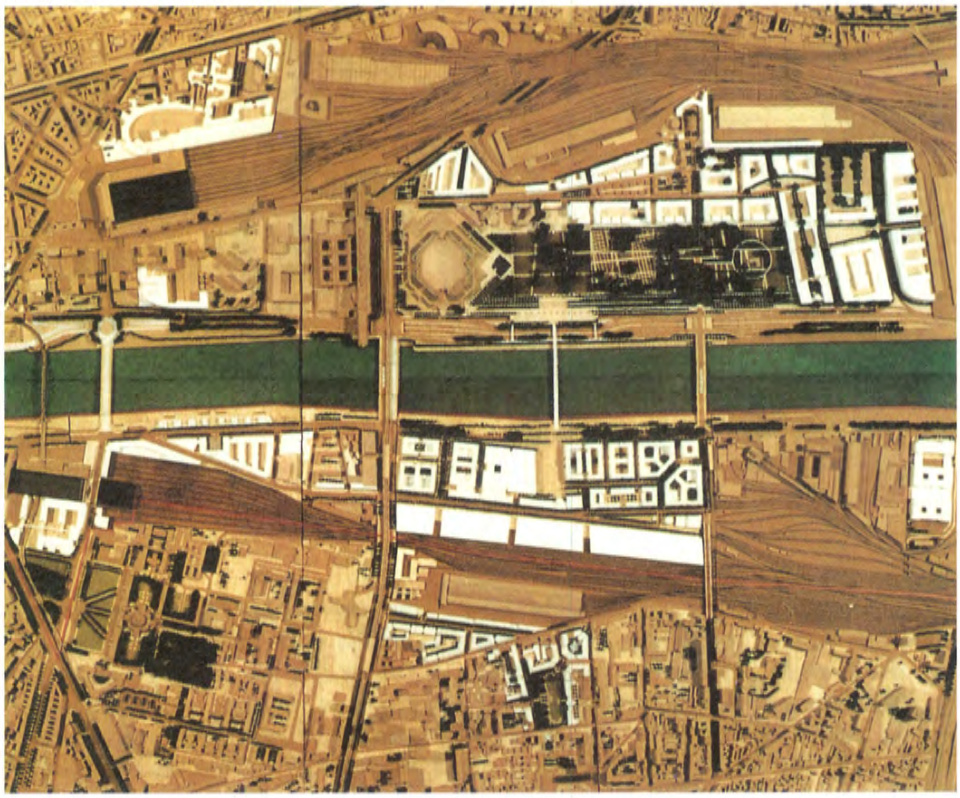
Le due operazioni, dunque, presentano due distinti livelli di concertazione. Un primo riguarda enti pubblici diversi — segnatamente lo Stato e il comune — e concerne le scelte fondamentali dell'assetto urbanistico e del contenuto dei programmi. Un secondo riguarda il settore pubblico e quello privato e attiene agli aspetti realizzativi di tali programmi.

Il riassetto dell'area già occupata dalle *cantine di Bercy* è perseguito dal comune di Parigi attraverso un complesso di operazioni coordinate ([16]). L'area di intervento, posta sulla riva destra della Senna nel settore sud-orientale della città, ha un'estensione di 51 ettari. Prima che le mutazioni economiche nel settore viti-vinicolo ne avviassero il declino, era sede di depositi e cantine funzionali alla commercializzazione all'ingrosso dei vini, e di un complesso di attività produttive e di servizio ad essi collegate.

Gli interventi in corso hanno le loro radici nello "Schéma de Secteur Seine Sud-Est" del 1973, ove l'area in esame è ricompresa in un ambito più vasto di 250 ettari disposto a cavallo della Senna e imperniato sulle due stazioni ferroviarie di Lyon e di Austerlitz. Nell'area delle cantine di Bercy veniva prevista la realizzazione di un nuovo quartiere residenziale con i relativi servizi, di un grande parco urbano e di superfici per attività terziarie, produttive e commerciali. Si tratta di scelte confermate e precisate successivamente dallo "Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme" della città di Parigi, approvato nel 1977, e dal "Plan Programme" per la valorizzazione della parte orientale della città, varato nel 1983.

Ai margini dell'insediamento viti-vinicolo sono stati realizzati vari interventi già prefigurati dagli atti di pianificazione sopra citati. Essi si addensano soprattutto nel quadrante nord-occidentale. Si tratta del potenziamento della stazione di Lyon, di alcuni insediamenti misti realizzati tramite ZAC nei pressi della stazione stessa (Lyon-Bercy, Chalon), del Ministero delle Finanze, del palazzo Omnisport, del complesso terziario Grand Bercy.

Lungo il lato nord-orientale, in una fascia di proprietà della società delle ferrovie (SNCF) occupata da vari manufatti per lo più degradati e sottoutilizzati, è stata attuata la ZAC Corbineau-Lachambeaudie (Tab. 2). Il progetto, concordato tra Comune e SNCF e formalmente approvato nel 1985, cerca di risolvere i problemi posti dalla collocazione dell'area tra il futuro parco e la stazione di Paris-Bercy, da un lato, e di alcune significative preesistenze, fra cui il Palais Omnisport, dall'altro. Prevede la conservazione degli edifici in buono stato e interventi di nuova costruzione con varie destinazioni (soprattutto residenza, poi commercio e servizi). Parte delle aree — segnatamente la striscia mediana — sono



Sistemazione del settore Bercy-Tolbiac secondo i progetti del 1987

Vista parziale dell'insediamento viti-vinicolo di Bercy

state cedute dalla SNCF al Comune nell'ambito della procedura negoziale di definizione del progetto. La gestione dell'operazione è stata affidata alla SEMAEST, società d'economia mista dell'est parigino.

Per quanto riguarda i terreni delle cantine di Bercy, di proprietà municipale da oltre un secolo, la procedura della ZAC è stata avviata nel 1987. La gestione dell'operazione è stata affidata alla SEMAEST, braccio operativo della municipalità, che ha commissionato il piano di assetto della zona (PAZ) (17).

Il progetto del piano contiene le seguenti previsioni (18):

— realizzazione sul bordo della Senna di un grande parco di 120.000 mq, utilizzando i 400 alberi esistenti e ripristinando parte delle pavimentazioni caratteristiche dell'insediamento vinicolo;

— un programma residenziale di 1.200 alloggi ripartiti su venti lotti, da realizzarsi a cura di diversi operatori. Fra essi figurano 500 alloggi di edilizia sociale, di cui saranno incaricate società specializzate nella costruzione e gestione locativa;

— costruzione di due scuole e un asilo;

— un centro di animazione culturale;

— realizzazione di un centro di affari dedicato al settore agroalimentare su una superficie fondiaria di 120.000 mq.

Quest'ultima previsione accoglie un progetto della società privata di promozione immobiliare ZEUS ("Zone d'évolution urbaine de la Seine") che si propone, fra l'altro, di conservare la caratterizzazione produttiva del quartiere dando una nuova sistemazione alle imprese viti-vinicole che vi sono ancora insediate. Per il centro è stata prevista una consistenza di 250.000 mq utili, che dovranno servire per ospitare una casa internazionale del vino, un centro commerciale a tema, spazi espositivi, uffici, ristoranti, alberghi. A quest'ultimo proposito, la società Pelège, specializzata nelle costruzioni e nella promozione immobiliare, ha acquisito l'appalto per la costruzione di un albergo e un centro conferenze internazionali.

La ZAC Bercy è stata approvata dal consiglio comunale alla fine del 1988 ed i lavori sono iniziati nell'autunno 1990. Le consegne degli immobili dovrebbero aver luogo tra il 1991 e il 1993.

La municipalità si farà carico delle opere di riassetto urbanistico, stimate in circa un miliardo di franchi (circa 220 miliardi di lire). Ma questa spesa dovrebbe essere largamente compensata dagli introiti della cessione delle aree agli operatori privati. Il prezzo del terreno, per l'edilizia residenziale libera, dovrebbe risultare dall'applicazione di una incidenza area per mq di superficie edificabile dell'ordine di 15 mila franchi (3.300.000 lire/mq), mentre il prezzo di vendita degli alloggi dovrebbe aggirarsi sui 40-50 mila franchi/mq (9.000.000-11.000.000 lire/mq).

Note

1 DATAR, *Les friches industrielles*, La documentation française, Paris, 1987.

2 IAURIF, *Les friches industrielles en Ile-de-France", Paris, 1985.*

3 P. DROUIN, *Les nouveaux usages des friches industrielles*, Le Moniteur, 2 feb. 1990.

4 IAURIF, *Réaffectation des friches industrielles en Ile-de-France*, Paris, 1988.

5 AA.VV., *Les friches industrielles*, L'Enjeu, numero monografico, nov. 1989, p. 12 (T.d.A.).

6 Cfr. AA.VV., *Outils fonciers: modes d'emploi* troisième partie, *Action operationnelle* Adef, Paris, 1990.

7 P. BERTIN, *Quadro legislativo e sua evoluzione con particolare riferimento al rapporto tra settore pubblico e settore privato nella realizzazione di grandi operazioni sul territorio in Francia* in P. M. Alemagna (cur.), *Parigi, l'esperienza dell'Epad*, Atti del seminario dell'Istituto nazionale di urbanistica, Bologna, 1989.

8 La ZAC sostituisce la "zone à urbaniser en priorité" (ZUP), introdotta nel 1958 per concentrare gli interventi edilizi entro perimetri definiti, ma risultate inefficaci.

9 Cfr. IAURIF, *Réaffectation des friches...*, cit., Paris, 1988.

10 Nelle zone in cui la proprietà immobiliare è assoggettata alla "déclaration d'intention d'aliéner", il diritto di prelazione è prerogativa dei comuni o loro associazioni. Tuttavia può essere delegato ad una serie di enti pubblici o parapubblici, come gli organismi per l'edilizia economica e popolare (HLM) o gli enti pubblici d'intervento nel settore delle costruzioni e delle infrastrutture incaricati dal comune. Il campo di utilizzazione di tale prerogativa è limitato alla politica urbanistica a fini sociali, ossia alla costruzione di alloggi popolari, al rinnovo di quartieri, alla realizzazione di infrastrutture e di servizi pubblici, alla creazione di spazi verdi, oltre che alla costituzione di riserve fondiarie. Queste riserve che possono dar luogo a importanti demani di suoli urbani, creano le premesse per un efficace controllo pubblico del mercato fondiario.

11 AA.VV., *Outils fonciers...*, cit., deuxième partie, *Acquisition et préemption*.

12 Cfr. L. BELLICINI, S. STANGHELLINI, *Le imprese di costruzioni nel mercato europeo*, Il Sole-24 Ore, Milano, 1990.

13 Il *Plan Programme de l'Est de Paris* è un documento di fissazione degli obiettivi e di coordinamento dei diversi interventi. Investe il 45% della superficie territoriale comunale prefiggendosi come obiettivo generale il riequilibrio della città ad est. È stato presentato nel 1983. Si veda: AA.VV., *L'aménagement de l'Est de Paris*, Paris Projet, 27/28, 1987.

14 S. GOLDBERG, *Un pole dans la ville: la Villette*, Les Cahiers de l'IAURIF, 90, 1989.

15 AA.VV., *L'aménagement de l'Est...*, cit., p. 83.

16 Ville de Paris, *Consultation pour l'aménagement du Parc de Bercy. Directives d'aménagement*, Paris, luglio 1987.

17 C. BAYLE, *L'enjeu culturel d'une ZAC*, Urbanismes & Architecture, 231/232, 1989.

18 Cfr.: AA.VV., *L'aménagement...* cit., pp. 108-117; F. de Fréminville, *Un nouveau Bercy*, Le Moniteur, 1 giu. 1990.

L'esperienza inglese

Claudio Comani

Le politiche di rigenerazione urbana

La dimensione urbana delle politiche governative in Gran Bretagna è un fenomeno relativamente recente che risale ai tardi anni '60. La ragione è da ricercarsi nella volontà di promuovere una più efficace finalizzazione della spesa pubblica destinata alle realtà locali afflitte dalle più gravi situazioni di declino e di povertà.

Studi ed iniziative diverse sono culminate con la legge Inner Urban Areas Act del 1977 e con la costituzione dell'Urban Program. Le azioni sono finalizzate a governare i cambiamenti economici e il degrado fisico delle città settentrionali e centrali che ospitarono la rivoluzione industriale.

Con l'avvento del Governo Conservatore nel 1979 la politica governativa è stata orientata sempre più verso l'incoraggiamento degli investimenti privati nell'Inner City.

Per raggiungere questo scopo sono state adottate in tempi anche recenti tutta una serie di scelte amministrative, economiche e di organizzazione dell'attuazione degli interventi che in sintesi riguardano: la riduzione e lo snellimento del complesso delle regole e dei limiti allo sviluppo urbanistico; le sovvenzioni per le aree abbandonate; la costituzione di strutture statali direttamente interessate a stimolare ed attuare interventi strategici per la ristrutturazione di grandi ambiti urbani.

L'Urban Program costituisce uno dei più importanti elementi di supporto finanziario governativo diretto ai progetti per l'Inner City.

Attualmente il Department of the Environment (DOE) spende per l'attuazione di questo programma 221 milioni di sterline all'anno, assegnate pariteticamente ad iniziative promosse dalle Autorità locali e dal settore privato.

Le risorse vengono finalizzate al raggiungimento di obiettivi economici, ambientali, sociali e alla politica della casa.

Altri incentivi finanziari allo sviluppo della rigenerazione urbana sono connessi con:

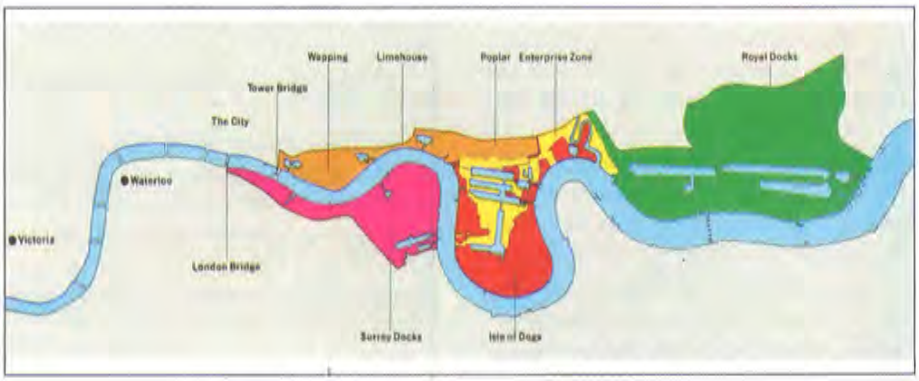
le Enterprise Zones, aree istituite nel 1978 entro le quali i controlli amministrativi ed i carichi fiscali vengono fortemente ridotti con la finalità di stimolare l'insediamento di nuove attività economiche.

Le E.Z. vengono istituite per la durata di dieci anni; al loro interno e per il periodo previsto le imprese sono esonerate dal pagamento delle tasse locali, ricevono il 100% d'indennità delle imposte sulle imprese per le spese effettuate sugli edifici e sono soggette ad un regime urbanistico semplificato che consente permessi automatici per molti tipi di attività.

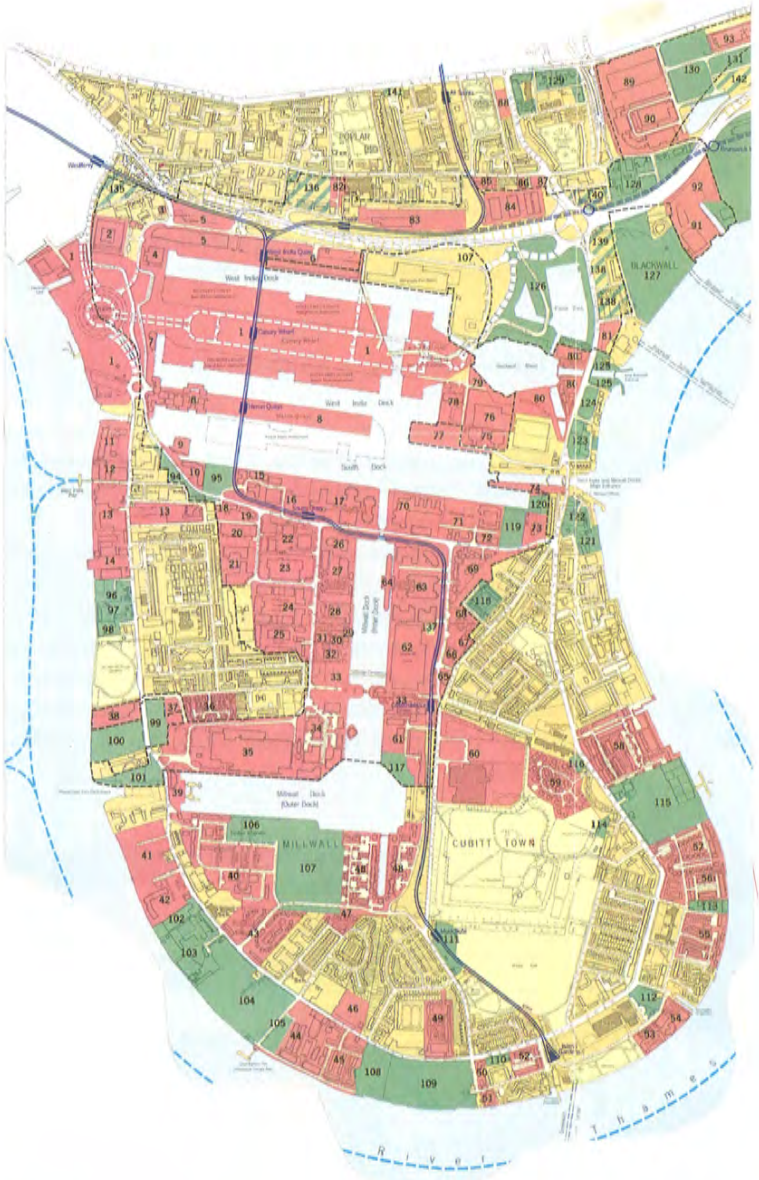
Dal 1983 sono state costituite in Gran Bretagna 23 E.Z. che variano da 56 a 452 Ha ed un piccolo numero è stato localizzato in aree che erano percepite come sacche di depressione in regioni altrimenti sviluppate, come ad esempio l'Isle of Dogs a Londra.

le Industrial and Commercial Improvement Areas, costituite nel 1978, zone dichiarate di valorizzazione industriale e commerciale nelle quali viene garantita l'assistenza finanziaria alle imprese per quanto riguarda la riqualificazione dell'ambiente fisico.

Ma ciò che ha più inciso sull'attuazione di imponenti programmi d'intervento nelle grandi città ed in particolare a Londra è stato il ribaltamento della concezione della gestione pubblica da parte del Governo Conservatore: l'intervento e il finanziamento pubblico sono



Mappa dell'area portuale di Londra.



La zonizzazione dell'Isle of Dogs.

KEY

Site Development Classification

- Schemes proposed, underway or completed
- Sites available
- Sites expected to become available
- Enterprise Zone boundary
- Major roads
- Proposed major roads
- Other roads
- Docklands Light Railway and Station
- Docklands Light Railway proposed extension and proposed stations
- River bus services
- Parks, Public open space and recreational area
- Shopping area
- British Rail lines and stations
- Church
- Sch. School

Le realizzazioni residenziali di Heron Quays, adiacenti a Canary Wharf e la nuova localizzazione del Financial Times sono alcune delle molteplici realizzazioni disposte all'interno della Enterprise Zone della Isle of Dogs.

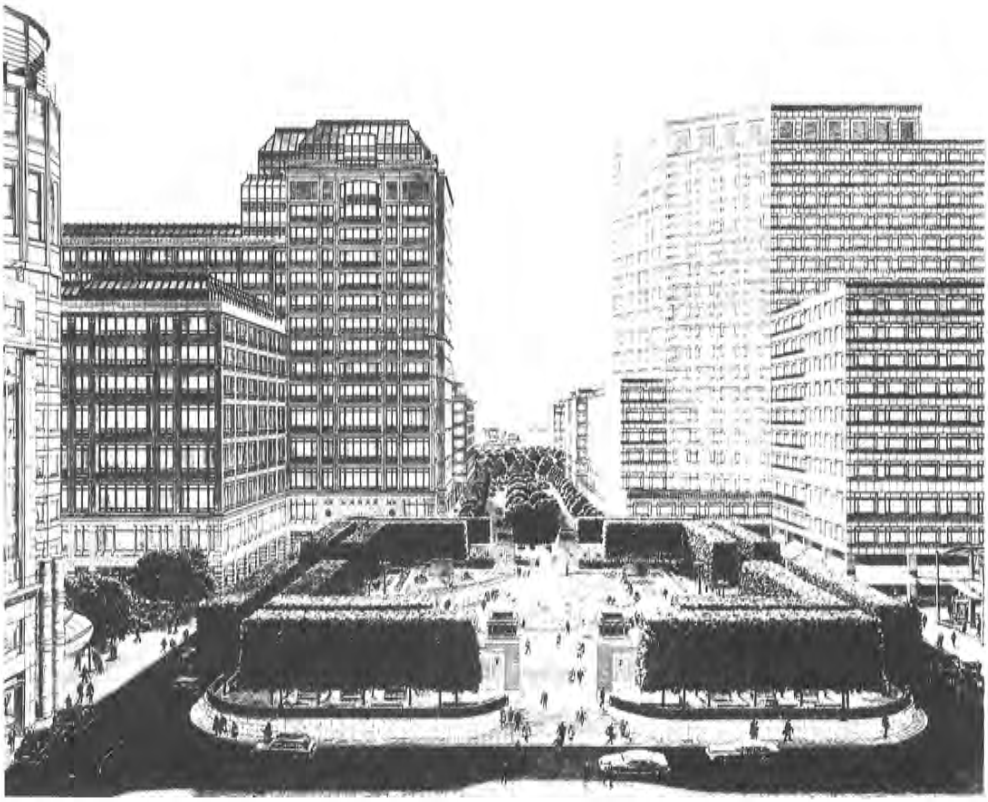
stati fortemente ridotti, mentre sono stati incentivati grandi programmi d'intervento da parte del capitale privato, offrendo un alto grado di remuneratività e sperimentando metodi di concertazione fra potere pubblico ed operatori finanziari ed immobiliari.

La particolarità del piano di Canary Wharf, oltre che nelle dimensioni inusuali di circa 1,2 milioni di metri quadrati abitabili, sta nella concezione d'insieme.
Contrariamente alle negative esperienze maturate precedentemente nei Docklands, il piano punta ad uno studio unitario dell'organizzazione funzionale e spaziale dell'insediamento, al disegno particolareggiato degli elementi infrastrutturali derivanti dalla tradizione londinese: piazze circondate da eleganti arcades, cancelli, giardini ..., e all'integrazione fisica dell'area con quelle limitrofe di Heron Quays e Port East.

Le Urban Development Corporations

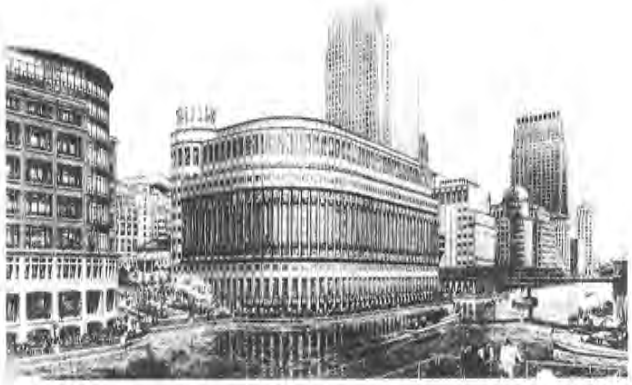
Sono agenzie statali, emanazione diretta della Segreteria di Stato per l'Ambiente, che si rifanno al modello delle New Town Corporation, anche se al ruolo attuativo associano quello decisionale.

Esse, nell'intento di promuovere su precisi e delimitati ambiti urbani lo sviluppo attraverso il recupero delle aree o degli edifici dimessi, il sostegno delle attività industriali e commerciali e la realizzazione di servizi sociali e abitazioni, attuano le azioni di pianificazione attuativa, di infrastrutturazione, di acquisizione coatta e di vendita di terreni e di concertazione con gli operatori economici.



Il piano d'insieme dell'area configura un ambiente di vita e di lavoro articolato attorno ad un connettivo viario principale che si alterna e si attesta su ampie piazze fortemente disegnate ai bordi e si connette con una fitta rete di percorsi perimetrali pedonali lungo l'acqua del bacino.

La continuità degli edifici, la varietà delle loro forme che si modellano attorno agli elementi infrastrutturali nell'intento duplice di definire degli spazi e di collegarli percettivamente, determinano una complessità urbana che corrisponde alla memoria storica della città europea.



La varietà delle soluzioni architettoniche è regolamentata da criteri formali e compositivi che derivano da un unitario filo conduttore, caratterizzato dall'alternanza di pareti continue composte da fasce, lesene e da elementi forti quali portali, archi, bow-windows, tendenti a ricreare i modelli visivi, seppur rivisitati, dell'architettura edoardiana dei primi del novecento londinese.

Ad esse possono essere trasferite d'autorità aree di proprietà degli enti pubblici necessarie alle operazioni di sviluppo e possono essere conferiti ampi poteri sociali in fondamentali funzioni di competenze delle autorità locali come il controllo del processo di edificazioni, funzioni nel settore dell'housing, della viabilità e della sanità.

Il controllo dello sviluppo dà ad una U.D.C. la facoltà di rilasciare "planning permissions" senza consultare gli enti locali e senza dover rispettare i "local plans" elaborati degli stessi.

Le U.D.C., finanziate direttamente dallo Stato, possono usare liberamente i loro terreni e le loro risorse finanziarie, possono creare società, offrire sussidi alle aziende esistenti, disporre liberamente di aree ed edifici nel modo più idoneo per raggiungere i propri obiettivi, nella più totale indipendenza e nella logica di un'economia in via di sviluppo.

Esse devono garantire l'efficienza e la rapidità nell'attuazione del proprio programma ed a questo fine devono attirare ed incoraggiare la maggior quota d'investimento privato possibile. Le procedure di gestione del processo attuativo e di collaborazione con gli operatori privati variano in relazione allo stato giuridico della proprietà: pubblica o privata.

Per quanto riguarda la prima, la U.D.C. provvede all'urbanizzazione del suolo ed alla successiva cessione ai "developers", i quali provvederanno alla loro successiva edificazione secondo quanto concordato contrattualmente con la U.D.C..

L'assegnazione dei lotti avviene con il metodo dei concorsi ad inviti, sulla base dei requisiti dei partecipanti e dei piani di fattibilità degli interventi, che contengono informazioni in ordine al tipo di attività insediabili ed al loro riflesso sulla struttura economica del luogo e sull'occupazione.

La procedura, pur con le dovute precauzioni, sembra simile alla "concessione".

Proprio per questo, essa privilegia i *developers* rispetto alle semplici imprese di costruzione.

I piani di fattibilità dei *developers* sono spesso più credibili in quanto essi si presentano come promotori edilizi che coagulano la domanda espressa dalle attività economiche e la disponibilità dei finanziatori ad investire.

La qualità dei requisiti organizzativi di un programma e l'effetto moltiplicatore sull'economia di certe attività previste nell'insediamento progettato sono gli elementi che discriminano fra le varie proposte e che condizionano la disponibilità della U.D.C. alla definizione delle potenzialità edificatorie delle aree.

La scelta fra le varie offerte è fortemente discrezionale in quanto tiene conto di una molteplicità di fattori, non tecnici. La cessione avviene in generale con un leasing immobiliare di durata molto lunga (124 anni) per edifici non residenziali e con il passaggio di proprietà per organismi di edilizia residenziali.

Gli strumenti di piano utilizzati dalle U.D.C. sulle aree da essa gestite sono generalmente di due tipi: il primo è costituito da *development frameworks* o *guides to design and development opportunities*; il secondo è quello che definisce le condizioni per l'edificazione sulla base delle quali vengono presentati progetti e proposte d'investimento da parte dei *developers* privati.

Il primo tipo di strumento traccia le linee fondamentali del progetto di trasformazione dell'area e contiene gli obiettivi generali, l'oggetto della trasformazione, la quantificazione delle destinazioni d'uso (numero totale e mix tipologico degli alloggi) e della superficie da destinare agli usi non residenziali, con l'indicazione delle infrastrutture e servizi esistenti e previsti nonché delle proposte già contrattate e di quelle suggerite.

Esso si configura come una serie di *diagrams*, schemi

d'uso del suolo e del disegno urbano, e di *sketches*, schizzi, immagini di architetture possibili per garantire il mantenimento del carattere proprio dei luoghi.

In questo modo, anche se non vengono fissati usi vincolanti e quantificazioni precise dell'edificabilità, le caratteristiche del processo di recupero sono controllate attraverso una prefigurazione dell'ambiente urbano, alla quale ci si può riferire per il vaglio dei programmi delle proprietà private.

Il secondo tipo di strumento è più attuativo: riguarda aree più limitate, delle quali definisce le condizioni di edificabilità con esclusione di norme e vincoli dimensionali, ma con precisazioni funzionali ed architettoniche, queste ultime espresse attraverso grafici ed esemplificazioni.

Nel caso d'interventi di ristrutturazione urbana ed edilizia, ove quindi preesiste l'oggetto dell'intervento, l'assegnazione degli immobili avviene sulla base di elementi più analitici e complessi, fra i quali il progetto edilizio.

La procedura è simile a quella dell'appalto concorso.

L'appalto viene valutato sotto l'aspetto economico, tecnico e finanziario e consente una più trasparente ed oculata scelta della struttura di promozione, rispetto al caso precedente.

Per quel che riguarda invece le aree di proprietà privata sotto la sua giurisdizione, l'Ente governativo subentra alle autorità locali nel rilasciare i permessi di costruzione e, comunque, nell'esercitare ogni controllo sulla attività edilizia, spesso in deroga ai piani approvati dalle Autorità locali.

La procedura di concertazione fra pubblico e privato comporta un primo periodo di contrattazione tra il *developer* e la Corporation in merito a scelte quantitative, usi, distribuzione e qualità del progetto presentato dopodiché il *developer* stende un progetto definitivo per ottenere il *planning permission*. Se il rilascio comporta una violazione delle previsioni di piano vigente, il Segretario di Stato apre una *public enquiry* durante la quale i privati e gli enti pubblici possono presentare opposizioni e vengono ascoltati in merito al rilascio del permesso.

In base alla relazione ed al parere riportati dall'ispettore incaricato, il Segretario prende la decisione in merito.

I risultati dell'operato delle U.D.C. si ricavano analizzando una delle due istituite nel 1981, quella riguardante i Docklands di Londra e denominata London Docklands Development Corporation (L.D.D.C.).

L'area della L.D.D.C., di circa 2000 ettari, comprende aree portuali abbandonate ed ampie porzioni di territorio dell'intercity sottoutilizzate, quale quella dell'Isle of Dogs che si estendono per sei miglia ad est dalla prosperosissima City fino alle aree depresse del North Woolwich.

Lo strumento d'incentivazione utilizzato è stato l'Isle of Dogs Enterprise Zone, l'E.Z. delle Docklands, istituita nel 1982 per attrarre nuove attività e creare nuovi posti di lavoro.

L'Isle of Dogs è divenuta un centro finanziario e di servizi alternativo alla City per il contenuto costo dei terreni e per la sempre più spinta accessibilità, connessa con la realizzazione ed il potenziamento di infrastrutture di comunicazione che collegano direttamente l'area alla tradizionale rete della metropolitana della città di Londra.

Per il decollo dell'area dei Docklands è stato decisivo il progetto d'intervento di Canary Wharf, localizzato sul molo dove un tempo attraccavano i vascelli provenienti dalle Canarie.

La Canary Wharf Development Company, controllata dall'impresa canadese Olympia & York, ha ottenuto l'assegnazione dei terreni dalla L.D.D.C. al prezzo di circa 40.000 sterline per acro (circa 10 sterline per mq.), con l'impegno di realizzare opere di interesse pubblico quali spazi aperti, strade di lungo fiume e d'insediare diverse società multinazionali quali la Banca First Boston e la Morgan Stanley International.

Il progetto, nelle sue componenti economiche e fisiche, è nato da un confronto diretto e continuo del promotore con la L.D.D.C. e ciò è avvenuto non senza difficoltà, tanto è vero che nel 1987 la Olympia & York ha rilevato l'impresa americana originariamente impegnata nell'iniziativa che ha dato forfait a seguito di contrasti con l'Agenzia.

Gli incentivi economici e finanziari che hanno attirato la disponibilità della Compagnia sono, oltre l'acquisto dell'area a prezzo notevolmente vantaggioso, i benefici della Enterprise Zone, nella quale il terreno di Canary Wharf è compreso per 55 acri.

Detti benefici sono valutati complessivamente in circa 900 miliardi di lire, come sussidi ed esenzioni sulle imposte locali fino al 1992.

Come contropartita la Compagnia ha in programma la costituzione di 130.000 nuovi posti di lavoro.

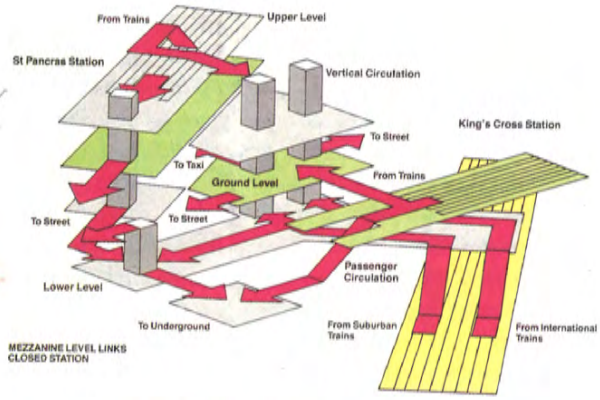
In complesso l'operato della L.D.D.C. ha consentito la bonifica dal 1981 di oltre 3.500 ettari di superfici abbandonate. Inoltre 360 milioni di sterline di provenienza pubblica hanno generato un impegno del settore privato di oltre 2.200 milioni, di cui circa il 40% è andato all'edilizia residenziale.

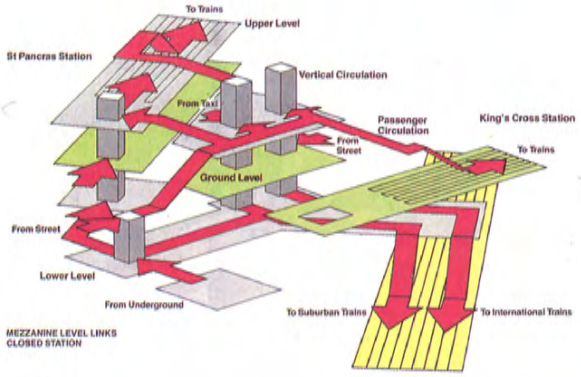
L'efficienza dell'Agenzia, misurata dal rapporto fra gl'investimenti pubblici e privati, è più che lusinghiero e pari a 1:6, secondo quanto pubblicizzato dall'Agenzia stessa.

Uno scorcio della piazza centrale, articolata su più livelli circoscritta da un'edificazione ad alta densità.

Il progetto d'insieme di Broadgate attorno alla Liverpool Street Station.

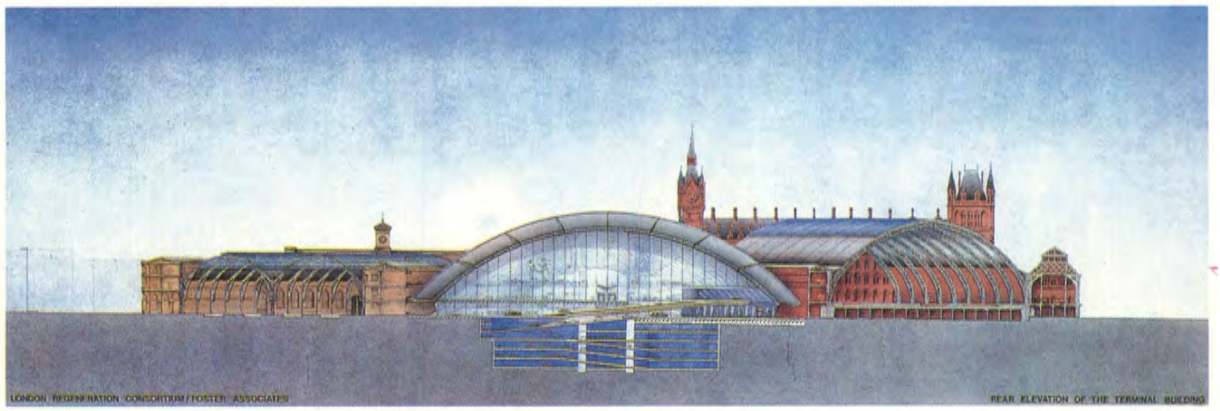
L'intervento del valore di 1.800 miliardi di lire, da ultimarsi nel 1991, è stato indicato come il più grande cantiere d'Europa e può ospitare 25.000 addetti.
Articolato in più edifici, ognuno dei quali caratterizzato da una soluzione formale e tecnologica, l'intervento è destinato al Gotha del mondo finanziario, è provvisto dei più sofisticati sistemi tecnologici e di comunicazione, di locali commerciali e di attrezzature per il tempo libero.





Il diagramma dei flussi di arrivo (sopra) e di partenza (sotto) del proposto terminal ferroviario sull'area di King's Cross.

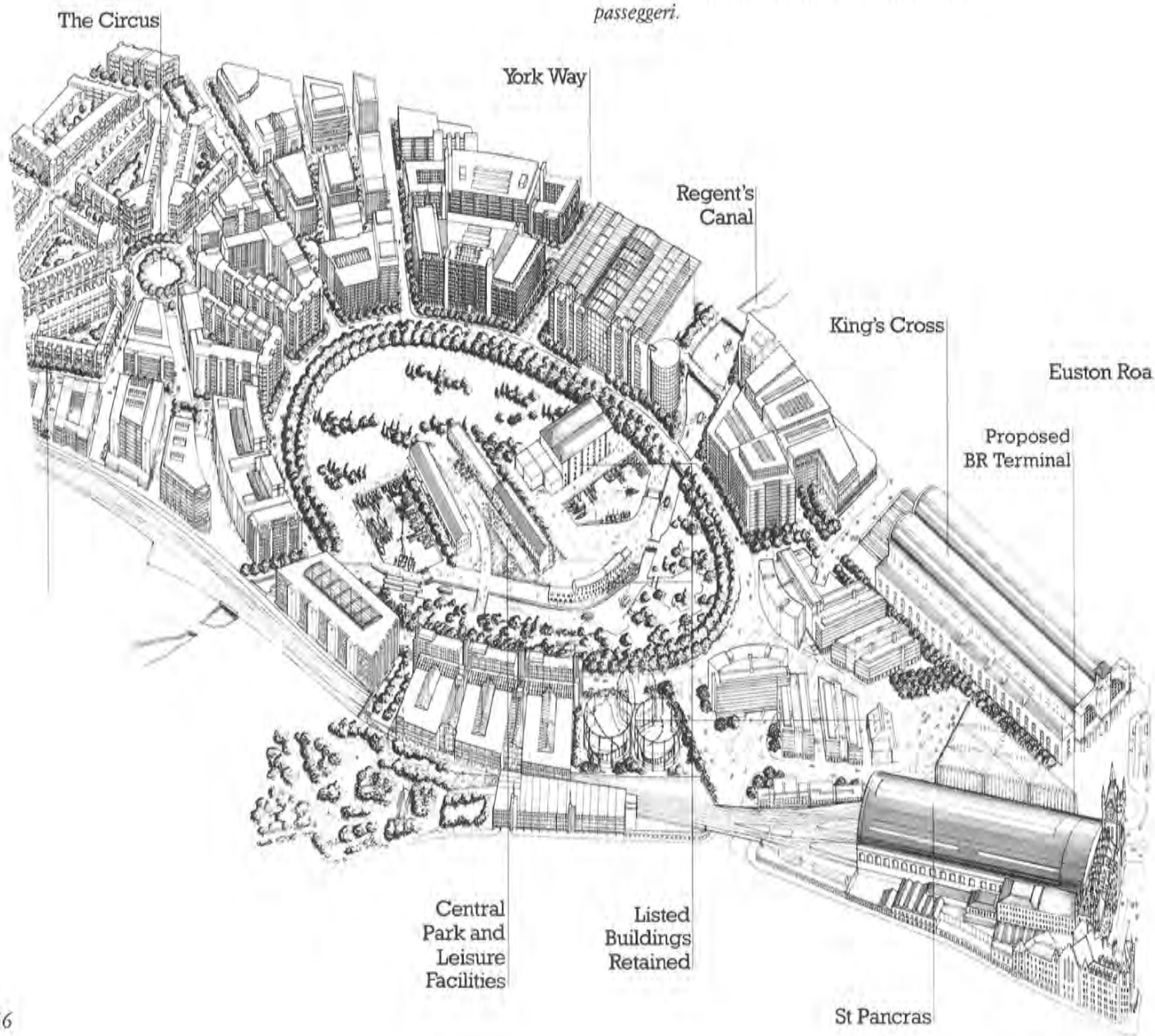
Prospetto del nuovo terminal ferroviario, posto fra le due stazioni esistenti in vista di un eventuale attraversamento di Londra in direzione nord-sud e del tunnel sotto la Manica.



4

Il progetto urbanistico della Foster Associates.
La sola parte del progetto di Foster che rimane visibile da Euston Road è il grande cono del volume rigonfio dell'hangar di acciaio e cemento che funge da copertura del varco fra gli edifici di St. Pancras e King's Cross e che contiene un grande interscambio passeggeri.

Dietro, il cono si trasforma in un parco di oltre sei ettari che incorpora al suo interno il Grand Union Canal, con attorno, in modo simile a Regent Park, una serie di edifici il cui retro dà sull'hinterland di Camden Town. La parte riservata agli edifici destinati ad uffici è compressa verso la punta del cono, in modo da coprire i binari ferroviari, a breve distanza sia dalla stazione sia dalla metropolitana. Ma il progetto sembra spingersi oltre; sembra suggerire la valorizzazione dell'autentica tradizione dell'ingegneria ottocentesca che sta dietro la presente facciata dell'Hotel della stazione di St. Pancras di Gilbert Scott sulla Euston Road e che si armonizza con il grande ingresso conico dell'interscambio passeggeri.



La ristrutturazione urbana concertata

Gli interventi di rinnovo urbano sono stati dal dopoguerra ad oggi la costante della metropoli londinese profondamente mutilata dai bombardamenti ed alle prese con i problemi derivanti dalla crescita e dalla diffusione della civiltà tecnologica.

Agli inizi degli anni ottanta l'introduzione della deregulation nel mercato finanziario ed in altri settori ha comportato una forte richiesta di spazi per attività terziarie, dando vita ad un'incredibile attività edilizia, localizzata prevalentemente nelle zone attorno alla City.

Gli attori di questo imponente rinnovo urbano sono stati i *developers*, figure tipiche del mercato immobiliare e costruttivo inglese, che gestiscono il processo di attuazione degli interventi.

I *developers* sono società di promozione di solida consistenza economica che individuano l'area, mettono a punto un piano di fattibilità tecnico-economica in collaborazione con l'Autorità locale, definiscono l'accordo con la proprietà, collaborano con chi realizza l'opera, della quale sono complessivamente responsabili e la commercializzano.

La proprietà dell'area mette normalmente a concorso il piano di attuazione della stessa fra più *developers*, e sceglie fra questi quello che offre le migliori condizioni e che ha l'accettazione dell'autorità locale.

La funzione di quest'ultima è quella di orientamento generale nella fase di definizione dei parametri del progetto e di valutazione delle soluzioni proposte.

Essa si esprime su un *masterplan* presentato dal *developer*, valutando le caratteristiche dell'organizzazione del piano ed il suo impatto urbanistico (dimensioni, mix di attività...) in rapporto alle infrastrutture presenti e all'economia della zona e dopo un pubblico dibattito.

In teoria l'autorità locale ha il potere di definire o meno l'attuazione degli interventi, la loro qualità e dimensione, attraverso un dibattito serrato con i proponenti il Piano, anche se in pratica l'assenza di una pianificazione generale cogente e di coordinamento delle scelte delle singole autorità locali rende labile il loro potere decisionale.

Il confronto più acceso fra pubblico e privato si ha normalmente nella quantificazione degli oneri di infrastrutturazione dell'ambito urbano interessato dall'intervento da porre a carico del *developer*.

Un esempio delle procedure di concertazione fra proprietà, *developers*, autorità locali e società civile è rappresentato dall'intervento progettato delle ferrovie inglesi, British Rail, in odore di privatizzazione, sull'area di loro proprietà di King's, Cross, sulla quale insiste la omonima stazione ferroviaria che dovrebbe divenire il capolinea dei treni ad alta velocità provenienti dal tunnel sotto la Manica.

L'operazione King's Cross rientra in un filone edilizio molto praticato a Londra, lo sfruttamento delle aree ferroviarie, con particolare riferimento all'area attorno alla Liverpool Station che ha consentito la realizzazione del complesso terziario di Broadgate, non lontano dal centro bancario e finanziario della City.

Il progetto King's Cross nasce da una lunga competizione fra tre consorzi di imprenditori collegati a valenti studi professionali nell'intento di individuare una soluzione urbanistica capace di soddisfare sia gli interessi economici della British Rail, impegnata nelle modifiche della rete e nel potenziamento della Stazione ferroviaria, sia le richieste della comunità.

Il processo di definizione delle scelte è maturato attraverso una consultazione pubblica attuata attraverso mostre di progetti, indagini fra i residenti locali, incontri con gruppi della comunità.

Il progetto vincente è quello della London Regeneration Consortium con un *masterplan* progettato dalla Foster Associates che prevede sull'area un mix di attività.

Il piano, indipendentemente dalle precedenti previsioni del London Council, privilegia le attività più remunerative, quelle terziario-direzionali, che rappresentano il 75% del totale costruibile.

Conclusioni

Le soluzioni operative adottate nell'attuazione del rinnovamento di grandi ambiti urbani in Gran Bretagna sono rese possibili da particolari condizioni di programmazione economica e di pianificazione urbana.

Le premesse essenziali all'utilizzazione dei modelli progettuali e organizzativi inglesi sono in sintesi: una programmazione economica di settore che privilegia il finanziamento e la realizzazione degli interventi da parte dei gruppi economici privati nell'ambito delle regole del libero mercato; la presenza di una pianificazione urbana flessibile non coordinata a livello sovracomunale; l'ampia discrezionalità lasciata al potere pubblico, che svolge unicamente il ruolo di stimolo e controllo delle iniziative private, basandosi su valutazioni urbanistiche ed economiche; il ruolo diretto, attraverso leggi speciali, del potere culturale nell'attuazione di grandi interventi di recupero urbano; la partecipazione al processo di grossi gruppi finanziari e imprenditoriali capaci di esprimere programmi d'intervento ad elevata flessibilità.

Bibliografia

AA.VV., London Docklands Architectural Review, London 1990.
AA.VV., Isle of Dogs. A Guide to Design and Development Opportunities, London 1982.
BRANDOLINI S., *Dietro l'interscambio di King's Cross a Londra: 50 da disegnare*, Casabella n. 545, 1988.
BRANDOLINI S., *Architetture generiche per un luogo specifico*, ibidem.
COUCH E MORTON, *Le politiche di rigenerazione urbana del Governo britannico*, Territorio n. 6, 1990.
FABBRI G., *Piano progetto e tempo della vita della città*, Casabella n. 555, 1989.
MANZA E MUTTI, *Londra: Sviluppo senza piano*, Costruire n. 87, 1990.
MAXWELL R., *Progetti urbani di Norman Foster*, Casabella n. 557, 1989.

Processi di convenzionamento nella pianificazione delle aree urbane da riqualificare

Giorgio Garau

Due esperienze italiane

I problemi connessi alla pianificazione e alla attuazione della riqualificazione urbana emergono con i primi sintomi dell'esaurimento della spinta propulsiva legata alla ricostruzione e all'espansione delle città europee nel dopoguerra.

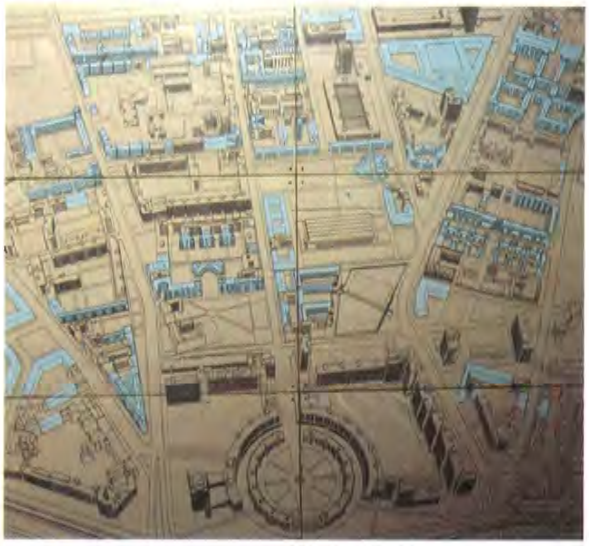
Fino a quel momento, evidentemente non databile in forma univoca, ma comunque collocabile nell'ambito degli anni '70, prevale un modello pianificatorio e normativo che presuppone un'idea di città comunque legata al principio dello sviluppo dell'insediamento urbano come edificazione del "nuovo". Anzi in questo modello, che ha indubbie origini nella trattatistica del Movimento Moderno, la città *nuova* è vista come alternativa e/o sostitutiva della *vecchia*.

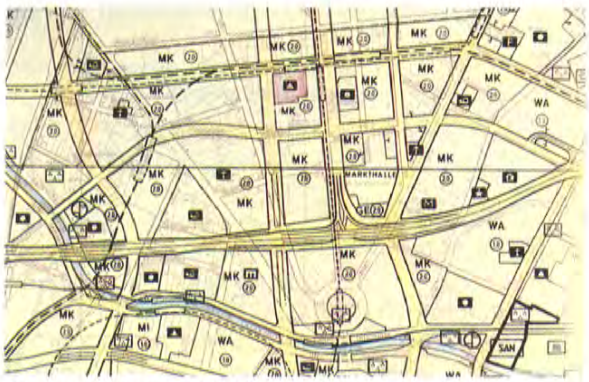
L'inversione di tendenza comincia sia con i ripensamenti della cultura architettonica, in particolare sul significato della città (Hertzberger, Rossi, Kleihues, Ungers, Krier ecc.) e sia su presupposti concreti: ossia sulle mutazioni che avvengono nel contesto socio-economico-produttivo delle realtà urbane. Questi presupposti sono anche di carattere strutturale, come ad esempio possono essere: alcuni caratteri rivoluzionari dell'evoluzione delle tecnologie (1), l'inversione dei modelli comportamentali — dai bisogni quantitativi a quelli qualitativi —, le involuzioni demografiche e l'evoluzione del modo di produrre.

Il nuovo interesse per la "città che esiste", questa volta vista come valore prioritario rispetto alla "città disegnata nel futuro", riceve un atto sanzionatorio nei dispositivi di legge che tutelano e incentivano i cosiddetti processi di recupero edilizio ed urbano.

È curioso notare come in Italia una prima azione legislativa nasca per così dire "costretta" dagli eventi, e in particolare dal fallimento del maldestro tentativo di usare i piani di zona (l. 167/62) all'interno dei tessuti urbani, ad inventare uno strumento specifico: i piani di recupero.

Talune leggi regionali degli anni '80 (ad esempio la l.r. Lombardia 4/7/86 n. 22 e la l.r. Friuli V.G. 29/4/86 n. 18) nascono invece da un dichiarato proposito di "non consumare ulteriore territorio e promuovere il più ampio processo di riqualificazione urbanistica".





Piano regolatore di Berlino (1965), previsioni per la Südliche Friedrichstadt a confronto con il piano di riqualificazione elaborato dall'IBA.

È un'impostazione per così dire orientata sulle *risorse* che ha riscontri in tutta Europa e che in successione si occupa dei centri storici, delle aree industriali dismesse, delle periferie, come la *banlieue* parigina (2) ed infine più recentemente di intere situazioni territoriali come la regione industriale della Ruhr (3).

Tutto questo non poteva non comportare un ripensamento nei modelli di pianificazione.

Un esempio fra i più rappresentativi a questo proposito è quello di Berlino (Ovest) in cui la cultura urbanistica del primo dopoguerra, ma anche il desiderio di rimuovere le tracce fisiche di un recente passato da dimenticare, aveva sovrapposto negli anni '60 ad un passaggio urbano sconvolto dalla guerra un disegno interamente nuovo organizzato sull'efficienza delle autostrade urbane e sull'immagine della città del futuro.

A partire dalla fine degli anni '70 l'attuazione di questo disegno ha subito un brusco arresto che è difficile attribuire alla sola forza del movimento di opinione sollevato da Klaihues. La battaglia di Klaihues, che negli anni '80 avrà un brillante risvolto propositivo e concretamente operativo nell'IBA (Internationale Bauausstellung Berlin 1984, 1987), non avrebbe potuto conseguire il successo se non avesse colto e interpretato la stessa aspirazione dei berlinesi al recupero di una memoria storica urbana da rendere nuovamente riconoscibile (4).

È così che un nuovo disegno pianificatorio, contraddittorio al primo, ripercorre e valorizza i tracciati della città ottocentesca, ne ricuce le ferite e, cosa più sottile, vi ripristina ove possibile l'antica complessità di funzioni.

Il caso di Berlino è da considerarsi emblematico (sia pur considerandone la straordinarietà) di come due modelli pianificatori opposti possano entrare in contrasto anche fisico laddove, ad esempio, si fronteggiano i nuovi blocchi lamellari del primo a ridosso delle vecchie case borghesi salvate dall'abbattimento al sopraggiungere del secondo.

Dal punto di vista procedurale la contrapposizione è fra un approccio pianificatorio basato su un atteggiamento autoritativo (in cui le scelte sono fatte dai soggetti investiti di autorità pianificatoria) e l'altro basato su un atteggiamento consensuale (in cui tali scelte sono sottoposte a un processo di confronto con i soggetti coinvolti dalle stesse) (5).

Nel caso dell'espansione dei tessuti urbani in aree di nuovo insediamento l'approccio autoritativo aveva un significato storico nel senso che il soggetto pianificatore entrava in confronto-conflitto con un soggetto (proprietario del suolo) in generale interessato alla sola valorizzazione economica del suo bene.

Ma nel caso della riqualificazione il confronto avviene con una pluralità di soggetti, sia pubblici che privati, ciascuno portatore di bisogni e risorse di tipo sociale, economico, produttivo, di mercato, di servizio, ma anche di istanze diverse come possono essere quelle culturali, di immagine ecc.

Trasferire il modello autoritativo su questa complessità rischia di ottenere l'inoperabilità del piano.

Le esperienze di convenzionamento qui riferite si ispirano al principio di ricercare forme di consensualità all'interno del processo pianificatorio; non a caso esse si collocano in due regioni (Lombardia e Piemonte) fra le più evolute nei processi di sviluppo e trasformazione economica, ma anche in quelli di rinnovamento amministrativo.

È opportuno evidenziare subito che il convenzionamento si configura come processo per addivenire a scelte pianificatorie operate in regime consensuale secondo regole istituzionalizzate e comportamenti palesi.

Il fatto che gli approcci convenzionali sistematici (ossia muniti di un apparato normativo e procedurale) siano in Italia relativamente poco diffusi non significa che l'approccio autoritativo si imponga nei piani senza fare i conti con le istanze del consenso.

In molti casi infatti la pubblica amministrazione interviene nella formazione del consenso attraverso una contrattazione esterna al processo pianificatorio e quindi occulta, facilitata a volte dalla mediazione partitica ("accordo di segreteria") (6) che lascia comunque intatto l'aspetto formale della decisione autoritativa.

A differenza del convenzionamento una siffatta contrattazione non ha "regole del gioco" predefinite e molto spesso nasce per iniziativa di gruppi imprenditoriali o anche di "cordate di progettazione" (7).

Queste iniziative non sono necessariamente motivate da logiche strettamente speculativo-immobiliari, ma possono rientrare in strategie di investimento più complesse anche di respiro internazionale.

Una simile contrattazione porta la città a trasformarsi per *progetti* secondo un tipo di approccio che gode al momento una diffusa fortuna.

Il successo dell'urbanistica per progetti rappresenta il sintomo di un ritardo nella revisione metodologica nell'approccio pianificatorio. Un'istanza di consensualità assume così anche vie di procedura anomala che ottiene legittimità formale talvolta attraverso strade non sempre sorrette dalla limpidità dei comportamenti.

È probabile che tale ritardo debba attribuirsi proprio all'insufficiente approfondimento culturale e normativo degli aspetti operativi della pianificazione.

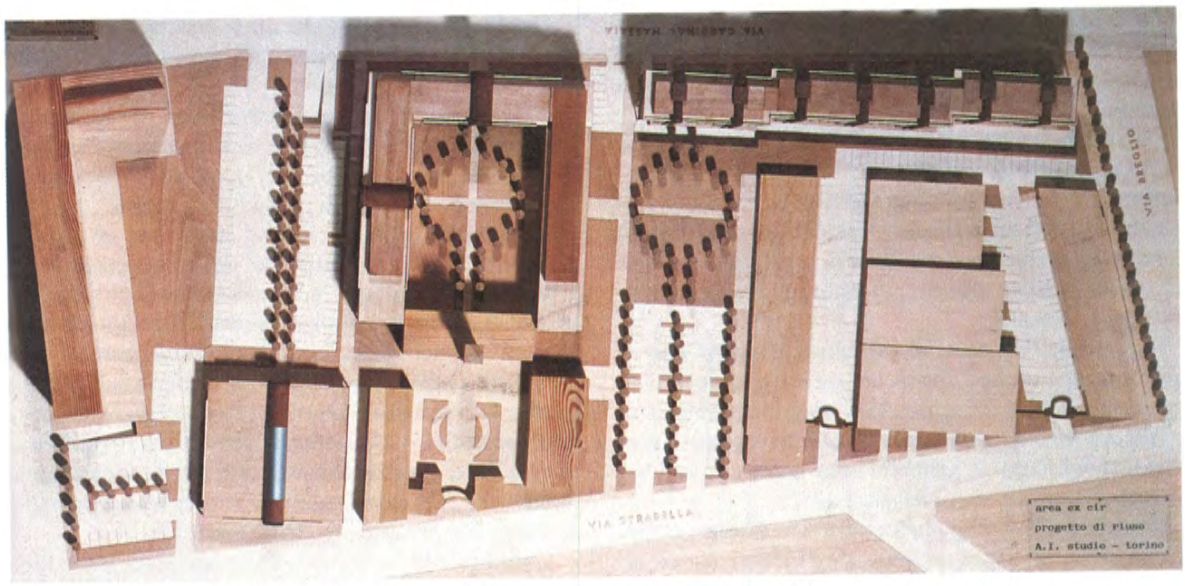
Nel caso piemontese è una valutazione complessiva — non solo urbanistica quindi, ma anche economica e di congiuntura — delle inadeguatezze dei tessuti urbani e delle necessità di riconversione degli apparati produttivi che spinge la Regione a cercare nuove strade di gestione dei processi di trasformazione.

Così il principio del convenzionamento, introdotto dall'art. 7 della legge 28/1/77 n. 10, viene trasferito dall'edilizia abitativa alla ricollocazione degli impianti produttivi grazie art. 53 della legge regionale urbanistica (l.r. 5/12/1977 n. 56), ma soprattutto adattato, con successivi perfezionamenti, al contesto e alle esigenze di un'approccio pianificatorio di tipo consensuale.

Secondo la legge regionale il PRG individua le "aree di riordino da attrezzare" e gli "ambiti obsoleti o dichiarati in sede impropria" e subordina l'azione di rinnovo ad una convenzione da stipularsi in accordo con le condizioni generali fissate dalla "convenzione-quadro" disposta dalla stessa Regione.

"L'indicazione del piano che l'area è assoggettata all'art. 53 non è l'indicazione di una destinazione d'uso prevista, non implica neppure necessariamente la ricollocazione dell'azienda che occupa l'area, ma è l'individuazione di una situazione di trasformabilità dell'area stessa, da verificare attraverso il meccanismo della con-

Schema delle relazioni convenzionali fra società di promozione e operatori pubblici e privati (caso Soprin). In altri casi la società può inglobare uno o più operatori.



Lo stabilimento CIR (Concerie italiane riunite) di Torino coinvolto in una delle più importanti operazioni di riqualificazione urbana operate dalla SOPRIN SpA.

venzione; a meno di questa verifica tale area non andrà computata nemmeno in parte come area per servizi" (8).

Indubbiamente il contenuto innovativo di questa procedura sta nel passaggio metodologico che è stato definito: dal concetto di *piano-disegno* a quello di *piano-processo* (Crosta).

"Il disegno del piano è solo uno scenario possibile per trasformazioni che saranno il frutto di processi di contrattazione fra ente locale e operatori privati; la contrattazione viene però sottratta alla singolarità del caso o del gruppo di operatori perché l'impianto metodologico-normativo, che è la sostanza del piano, detta in maniera articolata e certa le condizioni della contrattazione stessa; cioè fissa le regole del gioco" (9).

"Non una rinuncia al piano quindi, ma una sorta di metapiano o di prepiano rigido nel dettare le condizioni della trasformazione, elastico e flessibile rispetto al disegno della trasformazione stessa" (10).

Anche "il Piano Particolareggiato definitivo è quindi soprattutto il frutto del processo di contrattazione e non tanto uno strumento che dà esecuzione alle indicazioni del PRG" (11).

È importante notare a questo punto l'ingresso nel processo di convenzionamento di un nuovo soggetto incaricato di un'azione di mediazione e di sostegno organizzativo-finanziario: si tratta di una società a capitale misto (prevalentemente pubblico) la cui funzione è da un lato quelle di gestire un triplice rapporto convenzionale (azienda, Comune, investitori) e dall'altro quella di prefinanziare il trasferimento delle attività produttive.

La società di promozione è in sostanza un apparato di pilotaggio che agisce su una pluralità di operazioni di trasferimento e ricerca la remuneratività economica globale dell'iniziativa (che è comunque un obiettivo della società, data la sua natura giuridica privatistica) non sul singolo intervento, ma appunto sulla pluralità.

In questo modo la società si propone di garantire le "convenienze" dei tre interlocutori con cui tratta anche quando le rispettive aspettative siano conflittuali, come potrebbe avvenire ad esempio nell'ipotesi che il Comune voglia destinare a parco un'area dismessa.

La società indennizza (negozialmente, senza esproprio) l'azienda che si trasferisce in maniera da renderla indifferente alla nuova destinazione d'uso dell'area ed in funzione del finanziamento del nuovo impianto, mentre successivamente trae risorse dalla vendita sul mercato (tramite asta pubblica) delle sole aree non destinate a servizi.

Il peso economico delle aree di servizio è quindi distribuito sulla pluralità delle aree vendibili. Il rapporto fra aree vendibili ed aree di servizio va visto quindi in funzione quantomeno di un pareggio finanziario.

Nell'esperienza concreta della città di Torino la società ivi operante (SOPRIN SpA) ha potuto riservare a servizi più aree di quelle previste dal PRG.

Rinviando per un resoconto esauriente alle pubblicazioni specifiche (12), giova qui peraltro ricordare che un primo gruppo di cinque importanti rilocalizzazioni può considerarsi concluso alla fine di un ciclo operativo che ha visto anche momenti di difficoltà per la società di promozione (eccessiva esposizione finanziaria), ma che alla fine ha conseguito i risultati attesi.

Nell'esperienza lombarda invece il rapporto convenzionale pubblico-privato non è mediato, ma diretto. La legge regionale 4/7/86 n. 22 (legge Verga) si prefigge obiettivi di riqualificazione urbana attraverso i cosiddetti *programmi integrati di recupero* che nascono su iniziativa mista: Comune — soggetti operatori (pubblici e privati). Nella seconda edizione (l.r. 2/4/90 n. 23 — legge Adamoli) l'iniziativa legislativa si ampia e si perfeziona anche privilegiando il recupero delle aree dismesse.

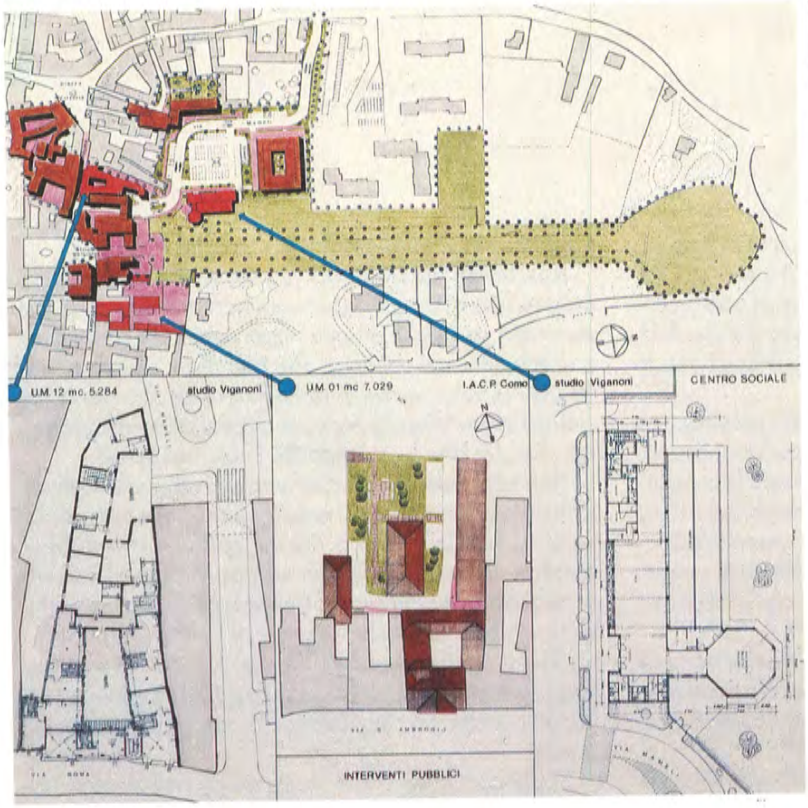
Si tratta di leggi che si occupano di edilizia residenziale, ma che contengono principi innovativi nelle procedure urbanistiche.

In questo caso la Regione promuove la formazione da parte dei Comuni di programmi di riqualificazione urbana a partecipazione mista e a contenuti operativi complessi la cui approvazione da parte della Regione è connessa alla concessione di contributi di edilizia sovvenzionata e agevolata che evidentemente si propongono un effetto moltiplicatore sull'investimento privato.

Occorre in proposito fare due osservazioni: la prima è che anche in questo caso si cerca un incentivo finanziario pubblico all'innesco dei processi di riqualificazione e lo si trova nelle agevolazioni pubbliche per l'edilizia abitativa; la seconda è che il programma, cioè il frutto della trattativa convenzionale, una volta deliberato dal Comune ed approvato dalla Regione, acquista vigenza di variante agli strumenti urbanistici e ai regolamenti edilizi nel caso di difformità dagli stessi (variante automatica).

Quest'ultimo meccanismo ha sollevato non poche reazioni contrastanti. Per taluni ha avuto un effetto destabilizzante rispetto ad una gestione urbanistica guidata dalla mano pubblica; per altri è stata la vera molla che ha fatto esplodere la mobilitazione delle iniziative e degli investimenti (13).

Va osservato che la procedura innovativa lascia in ogni caso il potere decisionale in materia di urbanistica nelle stesse mani (Comune e Regione) in cui si trova nella procedura tradizionale e che la rilevantissima casistica di varianti proposte non può essere semplicisticamente attribuita a moventi speculativi, ma sta a dimostrare l'incapacità dei piani e delle relative procedure a gestire i processi di riqualificazione. A volte l'obsolescenza normativa, ad esempio di qualche regolamento d'igiene (concepito per il "nuovo"), è tale da impedire l'osservanza dei dispositivi nei centri storici.



RegioneLombardia/ITALIA
PROGRAMMI INTEGRATI DI RECUPERO L.R. 22/86

Comune di Merate (Como)

Planimetria del piano con evidenziate alcune delle unità minime di intervento. Il piano molto complesso e articolato comprende fra l'altro: sostituzioni di edifici dismessi, recupero di immobili, restauri conservativi, realizzazioni di alloggi a varia destinazione, servizi e infrastrutture.

progetto: arch. Emilio Viganoni

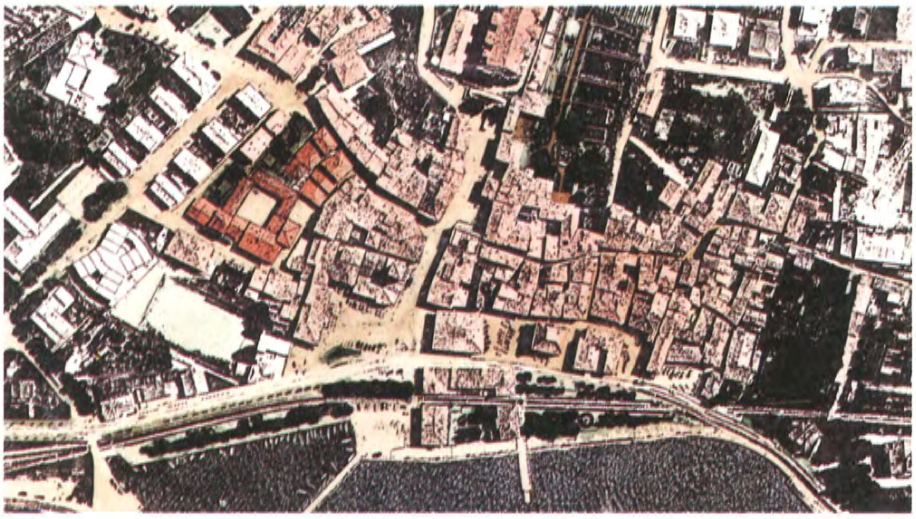
RegioneLombardia/ITALIA
PROGRAMMI INTEGRATI DI RECUPERO L.R. 22/86

Comune di Castiglione delle Stiviere (Mantova)

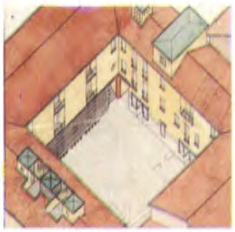
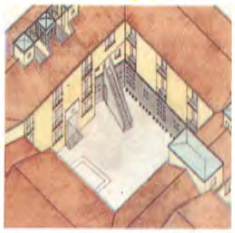
Schema planimetrico e immagini del Piano comprendente interventi residenziali pubblici e privati con parziale riutilizzo di edifici dismessi.

progetto:
arch. Mario Berni
COPRAT. ASSOCIATI
COORDINAMENTO:
Studio Berni Associati

RegioneLombardia/ITALIA
PROGRAMMI INTEGRATI DI RECUPERO L.R. 22/86

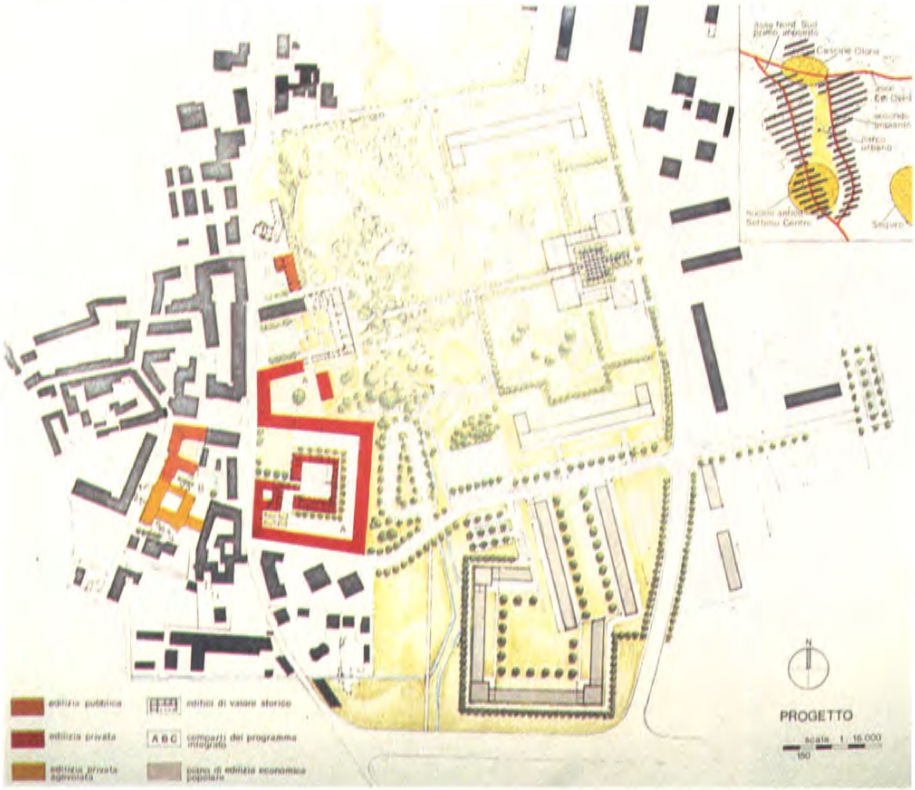


Comune di Settimo Milanese (Milano)

RegioneLombardia/ITALIA
PROGRAMMI INTEGRATI DI RECUPERO L.R. 22/86

Comune di Pisogne (Brescia)

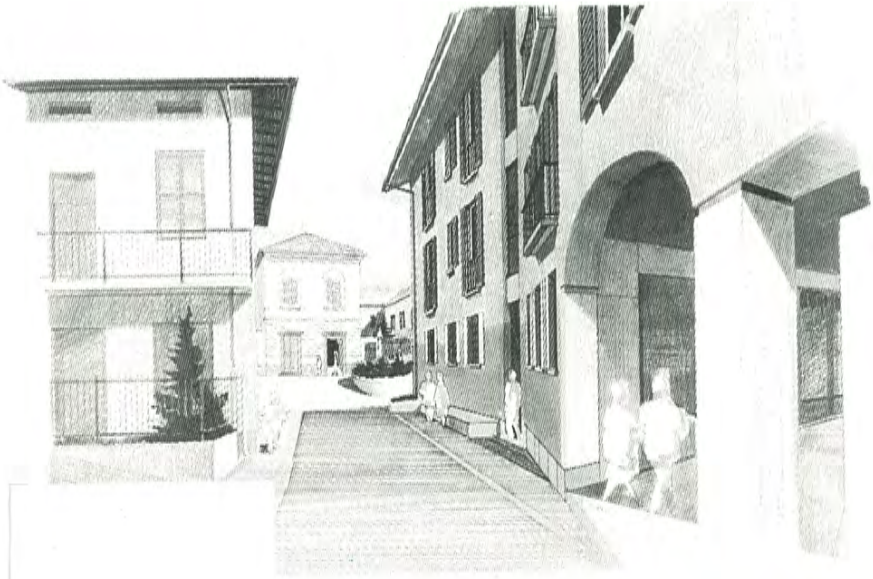


ALIA
UPERO L.R. 22/86

Comune di Briosco (Milano)

Immagine progettuale di "nuova piazza" e planimetria generale del Piano comprendente interventi di ristrutturazione urbanistica con destinazioni d'uso varie e complesse (commerciali, residenziali, socio-assistenziali, ricreative ecc.).

progetto: arch. Carlo Maria Invernizzi



L'aspetto più debole dell'iniziativa probabilmente è quello congiunturale che fra l'altro ha costretto l'attività progettuale in limiti angusti. Ma non bisogna dimenticare in proposito che uno dei moventi iniziali della legge è l'impiego rapido delle risorse pubbliche per l'edilizia sovvenzionata ed agevolata.

In ogni caso la Regione Lombardia ha sempre attribuito all'esperienza un preminente valore sperimentale con la prospettiva di trasferire su un piano di sistematicità, in particolare per quanto riguarda la normativa urbanistica, il frutto delle esperienze acquisite.

Inoltre la fase concretamente attuativa non ha registrato difficoltà che abbiano inciso sull'andamento atteso del programma, tanto è vero che si è avviata una seconda edizione dell'iniziativa (legge Adamoli).

Un succinto confronto fra le due esperienze potrà mettere ulteriormente in luce quali sono i nodi del problema. Per quanto le situazioni, come si è visto, siano diverse sul piano procedurale esse hanno comunque in comune alcuni presupposti che potremo così riassumere:

— la consapevolezza che la riqualificazione non può fare progressi metodologici e operativi se non sorretti da una precisa politica regionale agente sul piano delle normative urbanistiche e su quello del sostegno finanziario;

— la stretta connessione fra procedura pianificatoria e procedura attuativa tramite la contestuale e coordinata programmazione degli aspetti urbanistici e di quelli economico-finanziari;

— il convincimento che la chiave dei processi di riqualificazione sta nel coinvolgimento degli operatori nella gestione dei processi di trasformazione;

— l'attenzione alle questioni della trasparenza e al controllo delle procedure di convenzionamento.

Fra le diversità vanno notate, oltre alla collocazione storica delle leggi di riferimento, gli obiettivi iniziali e un approccio più pilotato nel caso piemontese a fronte di uno più spontaneistico nell'altro; il che ha comportato nel primo caso un tempo processuale decisamente più lungo.

È curioso notare, fra le diversità, come la legge piemontese abbia dato più soddisfacenti risultati nella città capoluogo (Torino) piuttosto che nelle città di provincia, mentre per la legge Verga sia accaduto esattamente il contrario.

Una spiegazione del fenomeno può essere fatta risalire alla diversa impostazione legislativa e ai diversi caratteri politico gestionali dei comuni capoluoghi di regione rispetto agli altri.

Una riflessione sui casi esaminati, alla luce di quanto osservato nell'introduzione, porta a ritenere che le esperienze di convenzionamento possano essere utili per definire un nuovo quadro di regole del gioco, ossia di procedure che definiscano il comportamento dei soggetti coinvolti nella riqualificazione. Per fare questo però occorre abbracciare il principio della logica processuale nel piano e l'abbandono di un'ideologia del piano-disegno che ha mostrato tutti i suoi limiti.

"Un piano regolatore generale, come attesta l'esperienza di questi ultimi anni, non solo urta contro eventuali aspettative, diciamo contro ideologie democraticistiche di base, ma urta contro il fatto che non funziona, bisogna riaggiustarlo continuamente, e se il riaggiustamento non è previsto nella teoria, finisce poi per accadere in base a puri giochi di interesse" (Vattimo).

Si pone pertanto un'esigenza di re-regulation (Giordani), almeno per quanto riguarda l'intervento pianificatorio sull'esistente, i cui caratteri è forse prematuro delineare soprattutto in questa sede, ma che viene espressa da più parti ed in varie forme.

In questa direzione si possono raccogliere già alcuni spunti o idee o esperienze che possono un domani trovare utile collocazione in ambiti più sistematici.

Qualche esempio sarà utile a chiarire l'assunto.

Il principio della "norma prestazionale" (opposto a quella "oggettuale-descrittiva") che proviene dalla cultura tecnologica può essere in qualche misura introdotto nella normativa pianificatoria. Già nell'esperienza piemontese si accenna al passaggio "dal tradizionale concetto di standard numerico a standard di carattere prestazionale, basati sulla analisi del modo di fruizione e del sistema di relazioni esistente fra i diversi servizi e fra questi e le altre funzioni urbane" ([14]).

Nella legge della Regione Emilia-Romagna 26/4/1990 n. 33 il principio trova applicazione in materia di redazione dei regolamenti edilizi.

Un secondo principio è quello di organizzare gli strumenti di pianificazione secondo un approccio metodologico molto più attento al rapporto fra pianificazione e gestione.

Da questo punto di vista contributi innovativi particolarmente significativi vengono sempre dalla regione Emilia-Romagna dove per tutti va segnalato il caso esemplare del nuovo piano regolatore della città di Modena - 1989 - ([15]) caratterizzato dalla distinzione fra azione pianificatoria "strutturale", stabile nel tempo, e "operativa" munita di caratteri flessibili e adattabili al divenire delle opportunità: una sorta di pianificazione "a due velocità" (Mellano) ([16]).

Sul piano strumentale, l'esperienza delle società miste di promozione appare di estremo interesse; il loro contributo oltre che sul piano operativo potrebbe essere utilizzato, in forme regolamentate, nella partecipazione alle scelte pianificatorie.

Nell'esperienza piemontese le società miste di promozione sono, per così dire, filiazioni della FINPIEMONTE SpA (che è una finanziaria regionale di sviluppo e non di partecipazione) ed hanno un ruolo strategico fondamentale nell'avvio delle operazioni di riqualificazione urbana. In generale il processo convenzionale

è *attuativo* del piano, ad esempio nell'attività della Società C.S.T. (Centro Storico Torino) ([17]) e non *integrativo* come avvenuto per la citata SOPRIN SpA.

È appena il caso di ricordare, per fare riferimento a due esempi stranieri celebri, come le due società di promozione operanti a Berlino nell'ambito dell'IBA (Bauausstellung Berlin GmbH e S.T.E.R.N.) avessero un ruolo di partecipazione *propositivo-integrativo*, mentre quello della Development Corporation (LDDC) operante nella riqualificazione della Docklands di Londra sia di tipo sostanzialmente *sostitutivo* del potere pianificatorio dell'autorità locale ([18]).

Giova infine accennare alla recente introduzione nell'ordinamento delle autonomie locali (art. 27 della legge 8/6/1990 n. 142) di un nuovo tipo di processo convenzionale: l'*accordo di programma*. Si tratta com'è noto di una procedura finora utilizzata per le grandi infrastrutture territoriali, ma che potrebbe avere ora interessanti applicazioni anche nel contesto qui considerato.

Va ricordato peraltro che l'accordo è possibile solo fra soggetti pubblici e, cosa di grande rilevanza per gli aspetti pianificatori, che incorpora il principio della "variante automatica".

Nell'accordo la pubblica amministrazione manifesta la propria volontà pianificatoria in forme giuridicamente analoghe a quelle consuetudinarie; la differenza sta nel fatto che tale volontà è manifestata in forma contestuale anziché sequenziale.

Per taluni studiosi (Redaelli) l'accordo dovrebbe presentare in prospettiva l'aspetto metodologico essenziale di una revisione dei processi pianificatori ([19]).

Rimane da approfondire in quale misura può esserci un coinvolgimento dell'operatore privato nell'accordo. Evidentemente per ora ci può essere solo un ruolo *attuativo*: "in sede di accordo vengono individuati infatti i soggetti competenti in senso stretto alla gestione della fase esecutiva" (Pallottino); ma l'evoluzione della normativa potrebbe dischiudere anche nei nuovi *partecipativi* ([20]).

In conclusione si può auspicare che si sviluppi l'approfondimento degli studi, peraltro già avviati, ma anche delle sperimentazioni nel terreno di interfaccia fra "scelte" e "attuazione" nella pianificazione: presumibilmente "nuova frontiera" del fare urbanistica.

Note

1 Vedi in proposito il Convegno "Tecnologie telematiche di oggi per la città di domani", Udine, 28/11/1990. Vedi anche G. Conti, *Scenari per lo sviluppo dell'innovazione tecnologica e dei "Science parks"*, in "Scienza, tecnica e dimensione urbana", Bologna 1985.

2 Cfr. sulla riqualificazione delle periferie europee: A. Clementi e F. Perego (a cura di) *EUPOLIS La riqualificazione delle città in Europa*, Laterza, Bari, 1990.

3 Vedi il convegno "Recupero economico ambientale delle antiche regioni industriali della Ruhr", Milano 14/12/1990. Vedi anche K. Ganser, I. Krau, W. Noebel, *Una IBA a scala territoriale*, in "Casabella", 563, 1989.

4 Sull'esperienza dell'IBA è disponibile una vasta letteratura; a titolo esemplificativo si citano le riviste: Domus, 685, 1987; Casabella, 471, The architectural review, 1082, 1987.

5 La distinzione si trova in M. Pallottino, *Strumenti giuridici di concertazione urbanistica* in "Urbanistica e concertazione" INU sez. Piemonte, Torino, 1984.

6 Vedi in proposito P. L. Crosta, *La politica del piano*, Franco Angeli, Milano, 1990.

7 Cfr. B. Dente, *Metropoli per progetti? in* B. Dente, L. Bobbio, P. Fareri, M. Morisi, *Metropoli per progetti*, Il Mulino, Bologna, 1990.

8 AA.VV., *Contrattazione e trasformazione urbana*, Franco Angeli, Milano 1984.

9 10 11 AA.VV., *op. cit.*

12 Oltre al testo citato alla nota 8 vedi anche: C.A. Barbieri, M. Chiotasso, M.C. Perlo (a cura di) *Urbanistica e concertazione*, INU sez. Piemonte e Valle d'Aosta, Celid, Torino, 1984.

13 Per un resoconto esauriente sugli esodi della legge vedi IRER, *Valutazione degli esiti dell'attuazione della legge regionale 22/86*, Milano, 1988.

14 AA.VV., *op. cit.*

15 Vedi: Comune di Modena, *Modena nel 2000 — sedici tesi per il nuovo piano regolatore della città, Modena*, 1987.

16 F. Mellano, *Dalla cultura dell'espansione alla cultura della trasformazione urbana*, in "IL RECUPERO — cultura e tecnica", BEMA, Milano, 1989.

17 M. De Giuli, *L'intervento di recupero convenzionato dalla società centro storico di Torino*, in "Il recupero urbano e le iniziative a capitale misto pubblico-privato", Architetti Emilia-Romagna, 8, 1990.

18 Vedi G. Ronzani, *Docklands — Analisi e valutazioni critiche*, in "Nuove città e vecchi luoghi di lavoro", Bologna, 1989.

19 G. Redaelli, *Verso progettazioni complesse*, Milano, 1985.

20 M. Pallottino, *op. cit.*.

Strumenti ed attori della ricomposizione del rapporto tra città e porto di Trieste

Sebastiano Cacciaguerra

Il dibattito sull'esigenza del raccordo tra i fronti dei porti e le realtà urbane restrostanti e sulla necessità di integrazione, anche e soprattutto in siffatte particolari situazioni, tra pianificazione di settore e pianificazione urbana generale, è vecchio almeno quanto la legislazione urbanistica nazionale.

La mancata risoluzione di queste questioni ha contribuito al formarsi di delimitazioni ed al consolidarsi di barriere che hanno esercitato effetti oltre che sul sistema fisico anche su quello delle competenze e delle procedure: in modo innaturale, si è finito per separare il porto e la città, l'uno ragione dell'altra.

Molte ed interessanti pagine sono state scritte sulla storia di Trieste che, piccolo borgo di pescatori, cresce in modo esplosivo per volontà di Maria Teresa d'Austria quando l'Impero decide di farne il proprio porto. Da subito non è città con porto ma è città-porto fino a divenire dopo Vienna e Praga, la terza conurbazione dell'Impero.

Molte le iniziative di pianificazione del margine urbano sul Golfo di Trieste che sviluppano diverse ipotesi di trasformazione del fronte mare cui fanno logicamente seguito le necessarie previsioni di ricomposizione delle infrastrutture e dei tessuti urbani retrostanti.

Per meglio addentrarsi nei modi di approccio culturale che storicamente denotano gli interventi, bisognerebbe risalire con l'analisi ai progetti sette-ottocenteschi di bonifica delle saline, e di riuso del fronte mare di impianto romano. È significativo l'esame della cospicua iconografia che testimonia della relativa facilità con cui la città si spinge, generazione dopo generazione, verso il mare ricomponendo nuovi moli, nuove darsene, nuove piazze; è del 1872 il progetto Bruni — Coretti che prevede l'avanzamento della linea di costa davanti al borgo giuseppino, che creerà, tra l'altro, i presupposti per lo sfondamento di piazza Unità fino al mare.

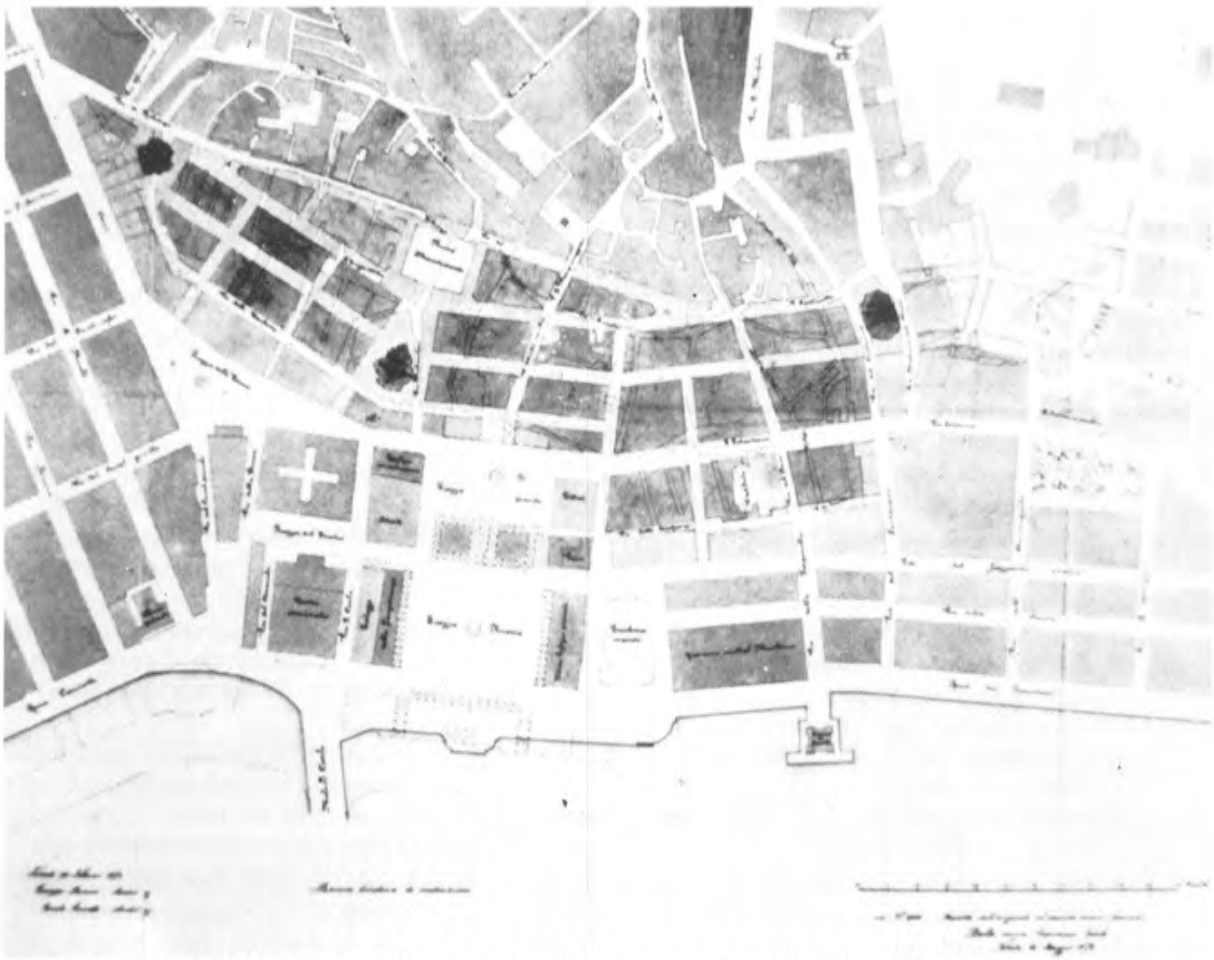
Nell'ultimo ventennio si infittisce l'attività pianificatoria, soprattutto a partire dal Concorso del 1969 per il centro storico che registra la presenza di molti progetti fortemente proiettati verso la linea del mare; alcuni di essi prevedevano addirittura la costruzione di infrastrutture e contenitori urbani nello specchio acqueo del porto.

Il rapporto città-porto. Il Canal Grande oggi.
Fonte: L. Loseri Ruaro, op. cit..

Costantino Dardi nella relazione del progetto presentato al Concorso sul Centro Storico del 1969 così scrive: «La sistemazione ottocentesca delle rive e dei moli ha fornito una soluzione assai precaria al problema del rapporto della città con l'acqua, secondo un confine continuamente ridisegnato e modificato nel tempo, con darsene, porti, moli, interramenti e scavi che mutano via via, e l'acqua che arretra ovvero avanza fino a lambire le case».

I diversi episodi ideativi dei modi di attivazione del processo di riuso dello spazio urbano retrostante il fronte mare hanno trovato sostegno nell'ultimo decennio, in significative componenti dell'economia locale che, quasi in contemporanea con il dibattito disciplinare urbanistico e la produzione legislativa regionale del settore, si sono fatte promotrici di iniziative e strumenti di profonda trasformazione ed evoluzione del sistema urbano portuale.

Veduta di Trieste, il porto nel 1800.
Fonte: Collezione Froglia, Trieste.



Il piano Bruni-Coretti del 1872 con l'ulteriore avanzamento della linea delle rive.
Fonte: Biblioteca Civica, Trieste.

Tale tendenza va considerata a partire dal presupposto che in una società politicamente matura ogni componente possa contribuire al miglioramento dell'uso del territorio e che pertanto non si debba escludere il coinvolgimento degli operatori privati nel campo della pianificazione.

In una società evoluta, infatti, la pianificazione territoriale non può rimanere prerogativa esclusiva di un solo potere decisionale, sia pure pubblico, con il rischio assai probabile che il promotore pubblico delle iniziative possa essere sottoposto a pressioni proporzionali agli interessi degli operatori privati che svolgono un ruolo attivo perché quelle iniziative vengano poste in essere.

Potrebbe dunque risultare opportuno approdare alla esplicitazione pubblica delle iniziative proposte attivando un processo di responsabilizzazione sia dell'operatore pubblico sia di quello privato e rendendo palese l'identità del proponente e le opportunità di beneficio pubblico della proposta.

In questo modo la "negoziazione" urbanistica avverrebbe alla luce del sole prevedendo la assunzione diretta a carico del proponente degli oneri relativi alla risoluzione dei problemi ambientali e dei costi sociali derivanti dall'iniziativa proposta.

Elaborazioni significative agli effetti dell'analisi qui intrapresa risultano:
il progetto del 1983 per l'Adria Terminal, elaborato dagli uffici tecnici dell'Ente Autonomo Porto di Trieste;
il progetto del 1989 proposto da Polis ed elaborato da N. Savarese;
la rielaborazione della proposta Polis tutt'ora in corso da parte di Gino Valle;
il progetto del 1990 proposto dalla RFVG ed elaborato da un gruppo della Società Bonifica coordinato da Luciano Semerani.

Il progetto per l'Adria Terminal (unica parte residua del Porto Franco Vecchio destinata ad operazioni portuali), prevede una potenzialità di assorbimento del traffico merci in ragione di circa 1,3 milioni di tonnellate annue, che possono essere considerate un notevole incremento rispetto alle 400.000 attuali (ma si deve considerare, come ci rammenta F. Carbi, che nel 1913, anno record per il porto, tra movimento marittimo e ferroviario furono manipolate nel PFV circa 2,5 milioni di tonnellate, e con le attrezzature di allora!).

Il progetto Polis si limita ad intervenire nell'area est della Stazione ferroviaria e di Piazza Libertà individuando in concomitanza con lo spostamento del fronte mare l'insediamento tanto di attività produttive, di stoccaggio e contrattazione, ancora in regime di punto franco, quanto contenitori ad uso diverso (sedi di istituti di formazione, assicurazioni, esposizioni, nonché attività borsistiche in regime di *off-shore*).

Il progetto comprende anche il riuso di alcuni volumi per un centro culturale, la organizzazione di un "parco urbano" e di una piazza verso il mare.

Lo studio Semerani-Bonifica si pone come obiettivi di carattere generale:

- la rifunzionalizzazione della struttura della città ad un ruolo metropolitano, regionale e sovraregionale;
- il riequilibrio ambientale ed ecologico tra spazi urbanizzati ed investiti da insediamenti ed impianti e spazi da conservare liberi;
- l'aggiornamento tecnologico sia in termini di efficienza dei servizi tradizionali che attraverso il cablaggio della città-porto, cui è indispensabile l'introduzione di tecnologie avanzate dell'informazione;
- il rilancio culturale di una città internazionale culturalmente, architettonicamente e paesisticamente pregevole, attraverso l'investimento in iniziative per la produzione e la fruizione della cultura.

Ipotizza inoltre che in relazione all'apertura dei mercati centro-europei in un diverso regime economico, Trieste debba dotarsi di una attrezzatura ricca e nuova tanto nelle funzioni portuali tradizionali che in quelle innovative terziarie e quaternarie.

Il sistema complessivo dei cinque progetti in cui si articola la proposta di rilancio economico dell'area triestina entro il sistema territoriale giuliano, consta della

- valorizzazione della fascia costiera tra Cedas e Barcola;
- riconversione ad uso urbano delle aree a sud della piazza della Libertà e del Porto Vecchio;
- studio del nuovo accesso a Trieste da nord;
- strategie per il recupero del Centro Storico di Trieste;
- studio della viabilità lungo le Rive di Trieste;
- studio del nuovo polo culturale nell'area del Campo Marzio.

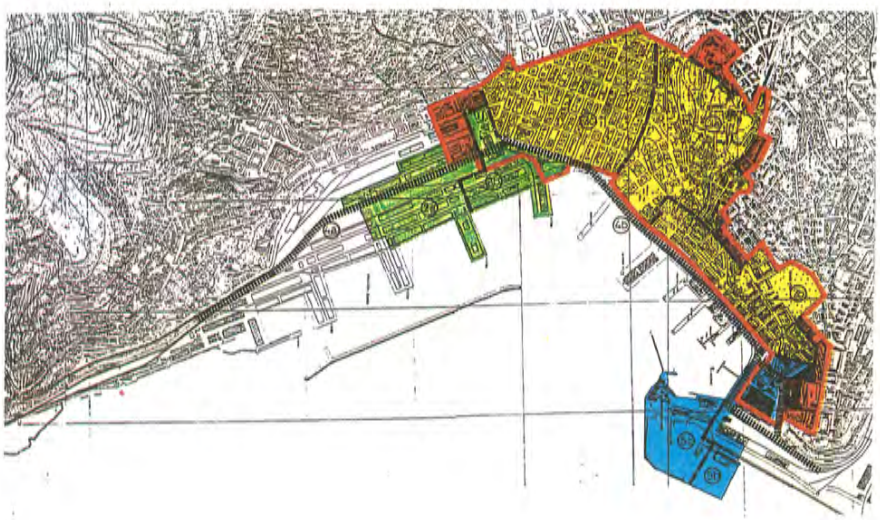
Lo studio giunge a definire i contenuti «di un sistema urbano lineare che da Miramare a S. Andrea si carica volta a volta di accentuazioni diverse pur restando fermo il criterio di non rendere monofunzionale o specialistica una singola zona della città. Se ne ricava un disegno, molto attuale sul piano disciplinare, che supera i criteri classici di una zonizzazione per funzioni separate, e ripropone, con livelli di opportunità di accesso e valori di posizione analoghi, tutti i punti dell'arco costiero urbanizzato».

È inoltre previsto, in modo complementare alla localizzazione delle attività direzionali a cavallo del prolungamento a mare della piazza della Libertà la presenza di una struttura alberghiera di alta qualità, nonché la realizzazione di un polo culturale, umanistico e scientifico, che riconnettendosi alla vecchia sede dell'universi-

Schema del Piano direttore del porto di Trieste.
Tratto dal Piano Regionale dei Porti,
Regione Friuli Venezia Giulia, 1988.

LEGENDA

- Comunicazioni stradali principali
- Comunicazioni ferroviarie
- Aree Punti Franchi
- Futuri ampliamenti



L'area del Piano Particolareggiato
del Centro Storico
e gli ambiti di intervento
dello studio Semerani-Bonifica.

tà consente di realizzare spazi per esposizioni museali, l'informazione, la lettura e l'ascolto musicale.

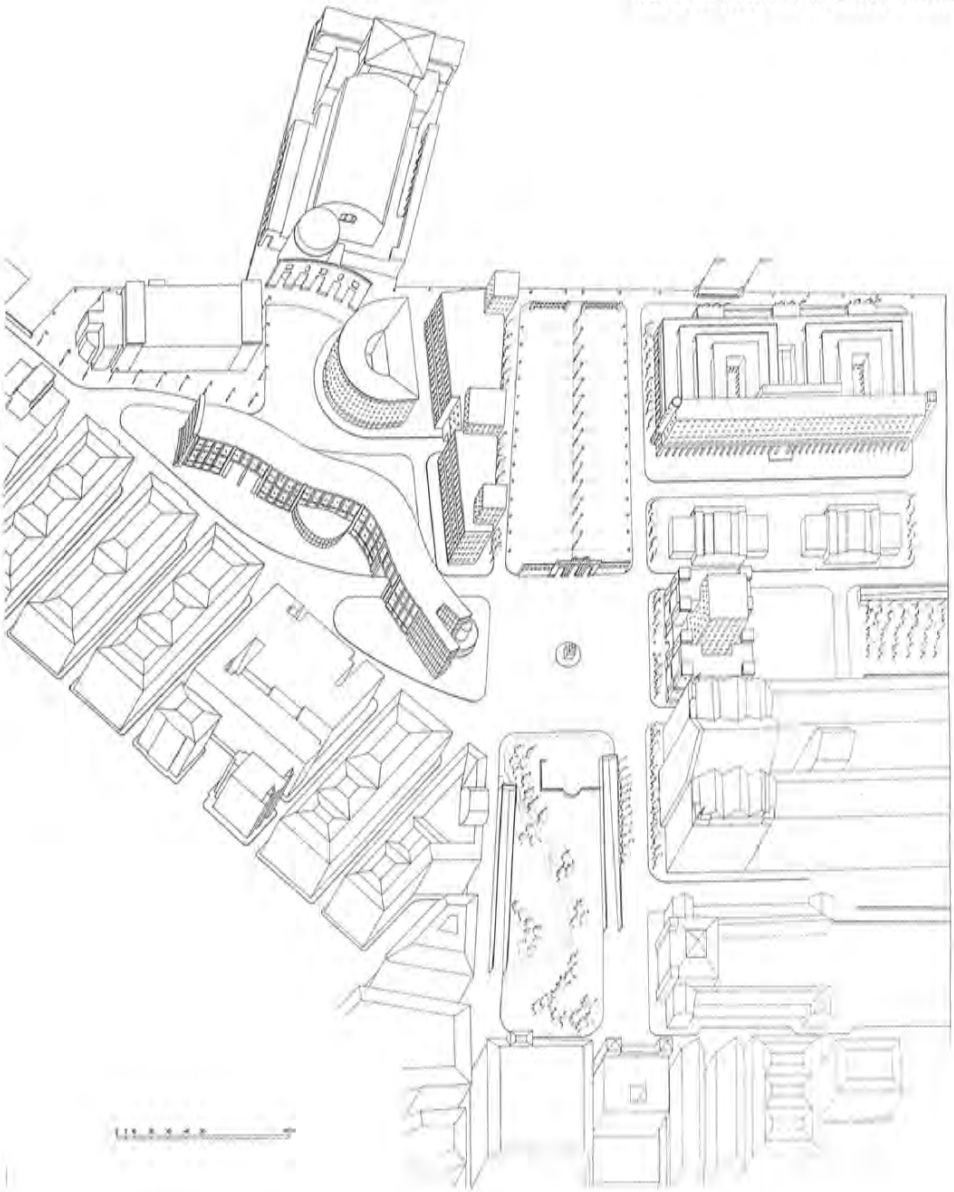
Dunque lo studio Semerani-Bonifica apre e amplia la città verso il mare attraverso la maggiore integrazione possibile delle funzioni territoriali esistenti e future.

Tutte le proposte, compresa quest'ultima, sono costrette a confrontarsi con il problema nodale della accessibilità al fronte mare la cui soluzione, nelle varie forme, diviene chiave di volta e supporto alle diverse formulazioni progettuali.

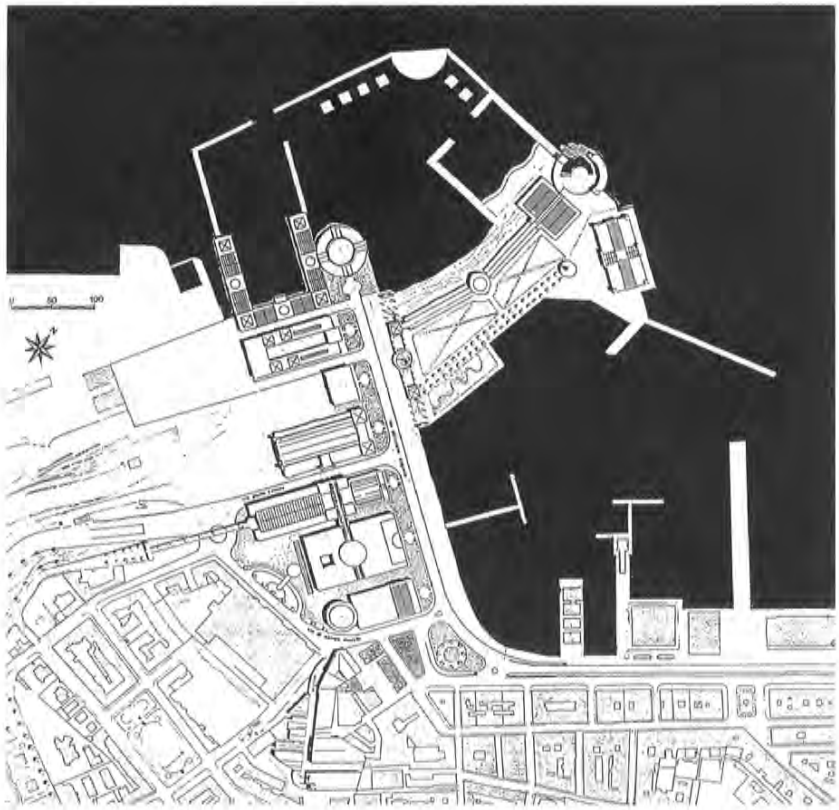
Ripercorrendo paradigmi di intervento consueti, i progetti prevedono, da Barcola all'Idroscalo, l'interramento dei bacini del Porto Franco Vecchio per realizzare nuovi magazzini e l'Adria Terminal con lo spostamento verso il mare di qualche centinaio di metri del fronte del porto e di conseguenza l'avanzamento della città verso il mare ad est della Stazione ferroviaria.

I sistemi di connessione tra Barcola, la Stazione ferroviaria e la zona di Campo Marzio e della riva Traiana, sono alternativamente ipotizzati con tunnels a terra o sottomarini, attraverso il Golfo (le ipotesi sopraelevate presenti negli elaborati del Concorso del '69 sembrano definitivamente abbandonate).

I nuovi collegamenti e le nuove estensioni della terra verso il mare consentono dunque di individuare i due



La sistemazione del "polo" da piazza Libertà al mare, secondo lo studio Semerani-Bonifica. Vista assonometrica.



Il "polo" culturale di Campo Marzio secondo lo studio Semerani-Bonifica.

ambiti di grande superficie collocati tra i terminali ferroviari ed il mare stesso, da ricomprendere nello spazio urbano fino a congiungere questo con le nuove linee di riva.

Non va trascurata la considerazione che un dibattito ed una elaborazione pluridecennale hanno caratterizzato la predisposizione delle diverse ipotesi di intervento sui tessuti teresiano, giuseppino e franceschino del centro storico impostato sin dalla iniziale concezione sulla forma e per le funzioni della città emporiale proiettata sul suo porto. Tutte le ipotesi, forse in ragione dell'approfondimento culturale raggiunto su queste problematiche, si rivelano così attente a proporre soluzioni volte a valorizzare gli elementi essenziali del rapporto città/mare che caratterizza sin dall'origine questo sistema urbano.

Tanto nell'intervento progettuale di Semerani — che risulta più esteso ed integrato (forse perché segue ad una elaborazione più che ventennale) —, quanto nell'intervento di Valle (di cui si conoscono solo alcune anticipazioni) necessariamente più limitato in quanto riferito al solo ambito che va da piazza Libertà al mare, si ravvisano i caratteri di un'integrazione tra città e porto, voluta e predeterminata anche se il momento privilegiato sembra quello della progettazione architettonica di manufatti nuovi o da riusare.

Si sa viceversa che nei momenti storici in cui si configurano con forza caratteristiche di evoluzione economico-politica ma anche di transizione per quanto riguarda i presupposti culturali dei sistemi di intervento, la definizione delle trasformazioni urbane, ben difficilmente è riuscita a spingersi con successo fino al livello della specificazione architettonica.

È per questo che, rilette le firme dei personaggi impegnati a definire il futuro di Trieste città-porto, sorge legittima la curiosità di ritornare sull'argomento non appena anche Paolo Portoghesi (da pochi giorni incaricato della stesura del nuovo Piano Regolatore) avrà fatto conoscere gli orientamenti cui intende informare il proprio lavoro di configurazione degli scenari futuri per la città.

E ciò tanto più nel momento in cui, come ci dice Beguinot, «la generale revisione dei criteri di pianificazione vuole il prevalere della cultura del progetto su quella di piano, laddove al piano si riconosce una insostituibile funzione di coordinamento e di indirizzo di interventi, ed al progetto, al suo essere allo stesso tempo elemento qualificante e tangibile della cultura del luogo, un altrettanto fondamentale ruolo di controllo dei modi d'uso e di sviluppo della città».

Tre negoziati urbani in Padova

Gianfranco Privileggio
Gianfranco Zulian

Strategia urbanistica a Padova negli anni '80

Dagli anni '80 in poi alla inflessibilità dello strumento urbanistico tradizionale che impone regole teoriche per realizzare un modello destinato a rimanere per lo più sulla carta, si sostituisce lentamente il pragmatismo del caso per caso e quindi della analisi e della trattativa diretta tra il Comune e la parte interessata.

All'interno di questa logica un caso particolare è quello che riguarda la trasformazione di aree industriali che sono state autonomamente dismesse o che sono diventate intollerabili dal contesto urbano in cui si sono venute a trovare.

A Padova, fino alla variante al P.R.G. dell' '83 queste aree, ed erano parecchie, venivano ignorate, tollerate o semplicemente dichiarate incompatibili con le destinazioni d'uso previste dallo zoning dello strumento vigente che invece di pianificare attivamente aspettava inerte lo svolgersi imponderabile degli eventi.

Il nodo era costituito dall'incapacità da parte della filosofia pianificatoria adottata, e non solo a Padova, di prendere atto che il trasferimento delle attività industriali non può prescindere dal costo dell'investimento necessario per i nuovi immobili, dal grado di ammortamento degli impianti esistenti, dal costo delle operazioni necessarie per il loro riutilizzo.

Per creare i presupposti alla espulsione delle industrie indesiderate, con grande e lungo travaglio politico a tutti i livelli amministrativi, Padova ridefinisce, con la citata variante dell''83, il nuovo articolo 23 delle Norme di attuazione del P.R.G.

Esso recita, come nel piano precedente:

"Tutti gli immobili inclusi nella zona sono soggetti alla conservazione dello stato di fatto" (trattasi nella maggior parte dei casi di edifici industriali). Ma poi ipotizza una diversa destinazione aggiungendo:

"Il Comune si riserva comunque la facoltà di procedere alla approvazione di uno strumento urbanistico attuativo anche volto alla ristrutturazione urbanistica degli immobili, senza aumento del volume complessivo esistente e comunque con un massimo di 5 mc/mq". — omissis — "Le destinazioni d'uso consentite sono quelle ammesse dal precedente art. 11" (zone residenziali).

Sul piano formale il secondo paragrafo rappresenta un codicillo normativo, una semplice opzione possibile, ma sul piano sostanziale diventa di fatto ("il Comune si riserva comunque la facoltà...") un meccanismo istituzionalizzato di "negoziazione" tra pubblico e privato.

Con la tipologia di zona cui fa capo il citato articolo sono stati classificati, in base ad un preciso criterio generale, tutti quegli edifici o immobili che, per tipologia e/o destinazione d'uso, erano in qualche modo estranei all'ambiente circostante.

Nella maggioranza dei casi si trattava di insediamenti produttivi, in attività o dismessi, che costituivano elementi anomali e di degrado per il tessuto urbano e la cui eventuale ristrutturazione urbanistica veniva subordinata alla formazione di un Piano attuativo.

Dopo l'entrata in vigore di questa norma vennero intraprese numerose iniziative ove gli stimoli a concludere le operazioni in un piano attuativo provenivano da un lato dall'interesse economico della parte privata tendente alla massima realizzazione del terreno e dall'altro lato da una serie di molteplici obiettivi di interesse pubblico che l'Amministrazione si era prefissa di raggiungere:

- ricucitura del territorio;
- recupero di aree per servizi;
- riqualificazione urbana con interventi emergenti e significativi in zone particolarmente prive di precisa identità;
- convogliamento delle attività produttive nella specifica zona industriale;
- conservazione dei posti di lavoro nell'ambito comunale.

Emblematici tra tutti i Piani portati a termine in questo periodo possono essere considerati quelli relativi alle seguenti aziende:

- Distillerie Modin a Ponte di Brenta;
- Officine Sangati all'Arcella;
- Officine Galtarossa a Chiesanuova;

di ciascuno di essi viene proposta qui di seguito una sintetica scheda illustrativa.

Analisi critica di tre negoziati "padovani"

I tre "casi urbani" di Padova presi in esame sono accomunati dal fatto di essere tutti e tre delle applicazioni del codicillo dell'art. 23 introdotto nelle norme di attuazione della variante al Piano Regolatore generale del

1983 in cui oltre alla conservazione dello stato di fatto degli insediamenti industriali esistenti veniva consentito, a certe condizioni, il riciclaggio della loro cubatura. Due sono i punti presenti nella negoziazione di tutti gli interventi analizzati:

— l'omologazione della cubatura concedibile che non è automaticamente fissata dal P.R.G., come per tutte le altre zone, in quanto il codicillo ammette il riutilizzo del volume esistente con un astratto e improbabile limite massimo di 5 mc/mq; in effetti la cubatura viene negoziata come strumento di stima sul mercato del valore dell'area:

— la capacità operativa ed economica del Piano di estendere benefici diretti ed indotti atti alla riqualificazione o recupero di aree urbane compromesse al di là dell'ambito burocratico del piano stesso.

Per uno degli interventi, quello cioè della Galtarossa, ancora in piena attività, vengono negoziate anche adeguate garanzie per il trasferimento dell'attività industriale nell'ambito del territorio comunale e specificatamente nella estesa Zona industriale situata nel quadrante orientale della città.

Al momento attuale la situazione delle tre operazioni è la seguente.

Nell'area delle Distillerie Modin, a Ponte di Brenta, è in corso di realizzazione l'intervento ove sembra che i caratteri tipologici proposti da Portoghesi per gli edifici rimarranno sulla carta in quanto non vincolanti e liberamente interpretati nel progetto architettonico della relativa Concessione.

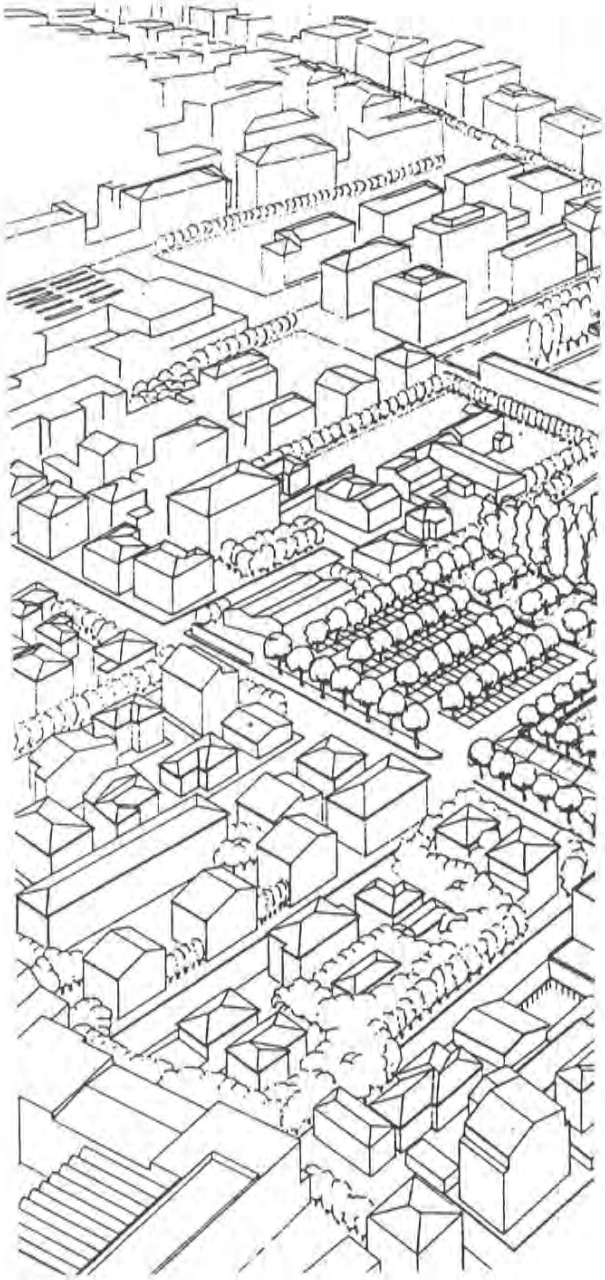
Gli edifici erano già dismessi per cui il finanziamento per il trasferimento della azienda è stato anticipato dalla proprietà senza essere condizionato dalla fattibilità del Piano.

Questo intervento può essere considerato, ai fini della applicazione del codicillo dell'art. 23, come un intervento pilota. È stato il primo e il più piccolo; è passato relativamente inosservato proprio per le sue modeste proporzioni e non ha suscitato particolari riflessioni o contrasti che invece sono emersi in pieno negli altri due casi.

Anche nell'area Sangati, all'Arcella, si sta costruendo in questi giorni anche se l'azienda si è già trasferita da alcuni anni in Zona industriale.

Questa azienda, dopo aver costruito il nuovo stabilimento ha subito una grave crisi economica in cui non sembra estraneo il grande ritardo intercorso tra il prefinanziamento e la monetizzazione della vecchia area in conseguenza del lungo iter di approvazione del Piano.

Nell'ipotesi in cui l'ambizioso programma che l'Amministrazione aveva di proiettare questo P.d.L. nell'ambito molto più ampio di un Piano particolareggiato coinvolgente anche diverse proprietà comunali limitrofe, dovesse fallire, così come oggi appare probabile, si verifi-



cherebbe un caso molto singolare. La parte che si sta ora realizzando, che aveva un suo particolare significato in quanto inserito nella soluzione generale prospettata da Gregotti, corre il rischio di diventare, nella sua incompiutezza, incongruente e fuori scala rispetto al contesto che rimane invariato, e incapace quindi di esprimere, come era previsto, le sue valenze ordinatrici dell'intero sistema.

Nell'area Galtarossa il P.d.L. è stato approvato all'inizio del '90; l'azienda sta costruendo il nuovo stabilimento, e la vecchia proprietà immobiliare è stata trasferita ad una società finanziaria che attende il rilascio delle Concessioni edilizie il cui progetto è stato presentato da alcuni mesi.

I proventi delle opere di urbanizzazione sono stati finalizzati alla realizzazione di opere che, estendendo i loro benefici oltre i confini del P.d.L. dovrebbero favorire un processo di integrazione tra la nuova e la precedente edificazione.

Se il bilancio definitivo delle tre operazioni potrà essere fatto a consuntivo, tuttavia una analisi critica delle rispettive vicende non può tacere fin d'ora alcune osservazioni.

Una prima considerazione importante va fatta sui tempi burocratici necessari a mettere in atto i Piani, che sono assolutamente al di fuori di una ragionevole rispondenza tra i problemi reali e la loro soluzione.

La possibilità di attuare il riciclaggio di questi edifici industriali diventa operativa nel 1983. Oggi, nel 1991, si stanno realizzando due dei tre interventi; l'ultimo, il più complesso, quello della Galtarossa, forse inizierà entro l'anno. Una ottimistica previsione può ipotizzare la fine dell'operazione nel 1993 cioè 10-11 anni dopo la presa di coscienza del problema da parte degli interlocutori e l'avvio delle trattative che hanno coinvolto fino ad oggi tre amministrazioni comunali che alla fine diventeranno quattro.

Entrando nel merito della metodologia normativa adottata per risolvere questo tipo di problema, va segnalata la rozzezza e l'ambiguità di una norma che tenta di risolvere il problema specifico prevedendo contemporaneamente sia la semplicistica trasformazione di una cubatura di edifici industriali in cubatura di edifici residenziali senza verifica alcuna degli effetti indotti su tutto il sistema urbano, sia la permanenza della destinazione d'uso originaria. Tuttavia la norma era negoziabile, come in effetti è stata negoziata, il che di fatto ha realizzato una metodologia, trasgressiva rispetto al costume urbanistico consolidato, che alla rigidezza del P.R.G. ha sostituito la discrezionalità dell'amministratore.

Un'altra critica piuttosto pesante e parzialmente condivisibile espressa dagli enti di controllo provinciali è stata quella che di fatto, con l'uso sistematico del codicillo citato dell'articolo 23 delle Norme del P.R.G., è stata surretiziamente introdotta una prassi pianificatoria che, può modificare e vanificare, con otto o dieci ampie e strategiche aree urbane, tutto l'orientamento programmatico dello strumento istituzionale rappresentato dal P.R.G. mettendo in atto quasi un antipiano.

Questo stato delle cose denuncia in effetti la contrapposizione tra una astratta posizione impositiva e burocratica, lontana dalla realtà del quotidiano e il potere di modellare la città da parte di un amministratore che vive gli eventi urbani in prima linea. Questa discrezionalità è un'arma potente in più affidata agli amministratori, un'arma che può essere usata, politicamente e tecnicamente, in maniere molto diverse, trasformando un problema di pianificazione in un problema di buongoverno.

La redazione dei Piani richiede la definizione con notevole precisione di tutti gli elementi planivolumetrici che definiscono senza ambiguità le caratteristiche dimensionali, tipologiche e localizzative dell'intervento.

Tutti i progettisti in realtà, per ipotizzare la volumetria degli edifici, la loro conformazione, dislocazione, fruibilità, debbono necessariamente approfondire la progettazione ad un livello architettonico-tipologico abbastanza dettagliato. Ebbene, tutte le proposte, le indicazioni, gli studi che hanno generato i volumi del P.d.L. e che ne giustificano la loro stessa esistenza possono nella reale esecuzione essere completamente ignorati se non trasgrediti in quanto non esiste di fatto nessuna garanzia di omogeneità e coerenza tra lo spirito che ha generato il Piano e la sua possibile strumentalizzazione in chiave speculativa e opportunistica.

La dimostrazione più evidente sta nel fatto che i progettisti del Piano spesso spariscono nella progettazione esecutiva che obbedisce a criteri e si prefigge obiettivi completamente diversi da quelli di partenza.

Una ultima riflessione.

Durante la vicenda di questi tre piani nessuno, al di fuori dei progettisti, si è mai occupato realmente della qualità dell'architettura, del livello formale dell'intervento, della valenza innovativa della proposta, della capacità del nuovo insediamento di migliorare la fisionomia della città. Tutte le energie dialettiche degli interlocutori, a tutti i livelli, sono state spese più per contestare, in chiave polemica e spesso demagogica, le quantità che per discutere su solidi basi culturali le qualità a dimostrazione che oggi sono rari i Comuni che hanno la capacità tecnica e la volontà politica di incidere e decidere sulle reali valenze della forma urbana.

Il primo paragrafo, la prima e la seconda scheda sono opera di G. Zulian. Il secondo paragrafo e la terza scheda di G. Privileggio.

Distillerie Modin

Progettisti
Prof. arch. Paolo Portoghesi
Architetto Danilo Trevisan

Localizzazione
L'area si trova alle porte di Padova con provenienza Venezia-Treviso, a ridosso del nucleo insediativo storicamente stratificato di Ponte di Brenta, all'interno di un tessuto edilizio ormai prevalentemente residenziale.
L'area, già sede di una distilleria, è caratterizzata da una serie di strutture come capannoni, depositi ecc. che, anche se di buon livello edilizio e collocabili storicamente tra la fine dell'800 e gli inizi del '900 non sono risultati di particolare interesse storico-architettonico in quanto manufatti che in qualche misura sono stati oggetto di ricostruzione nel dopoguerra a seguito del bombardamento subito dall'originario impianto produttivo.

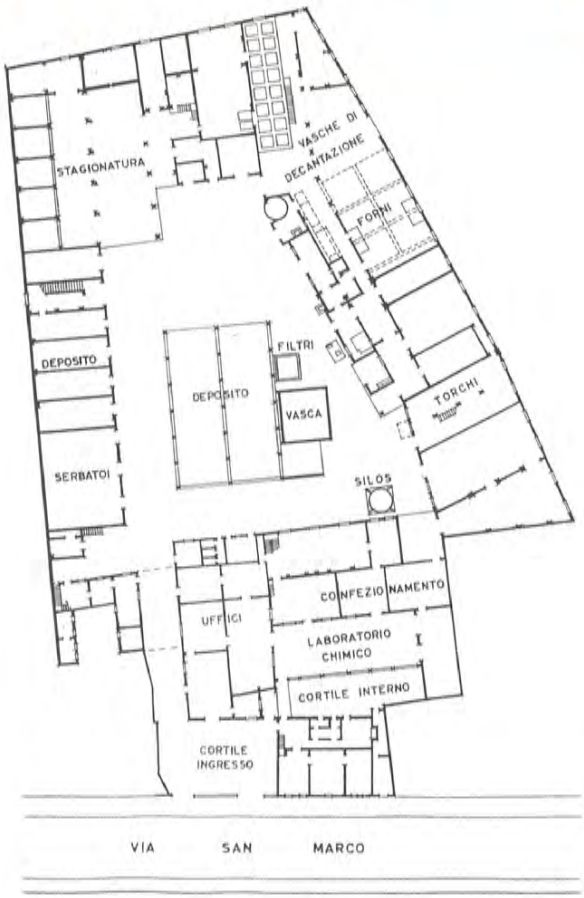
Obiettivi
Gli obiettivi principali del Piano erano da un lato il risanamento di un'area fatiscente e obsoleta, dall'altro lato la creazione di una struttura urbana che ponesse a disposizione dell'aggregato di Ponte di Brenta uno spazio di incontro, relazione, in definitiva una piazza alternativa o, meglio, integrativa alla piccola piazza esistente.

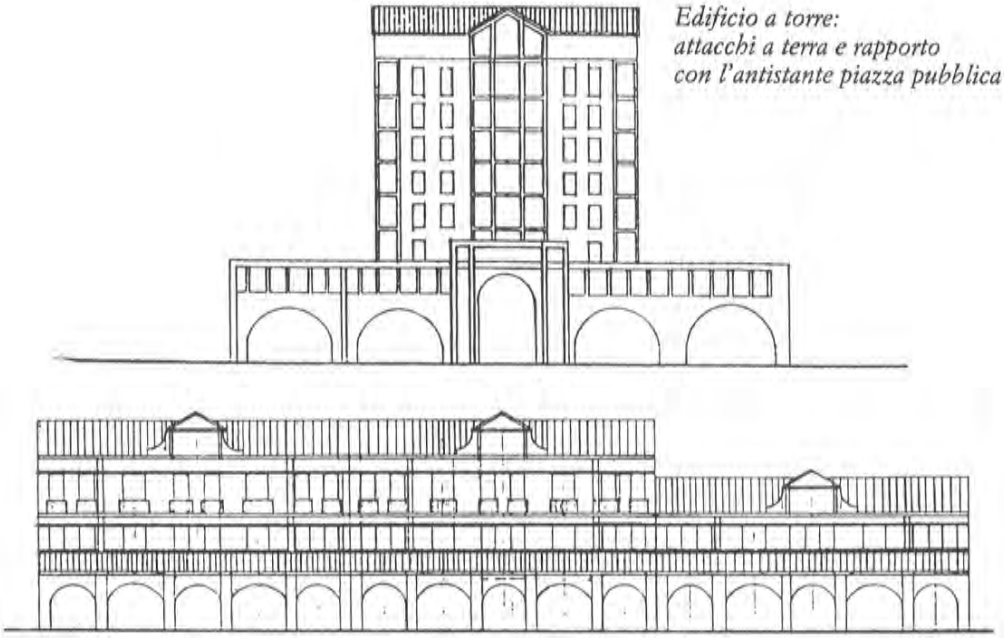
Iter progettuale
Tra gli interventi di "riciclaggio" delle aree già edificate, il Piano delle Distillerie Modin rappresenta uno dei primi interventi nel Comune di Padova.
Durante l'iter di approvazione sono emerse alcune difficoltà in sede provinciale ove è stato posto il problema relativo alla eventuale salvaguardia dei manufatti come oggetto di archeologia industriale. Del problema è stata interessata la Commissione "Beni ambientali" la quale, sulla scorta della documentazione storica sulla ricostruzione degli edifici nel dopoguerra, ha tolto ogni riserva.
Il Piano organizza la nuova struttura edilizia attorno ad uno spazio centrale scoperto prefigurando una architettura ricca di citazioni e stilemi tipici del Veneto.

Consistenza del Piano

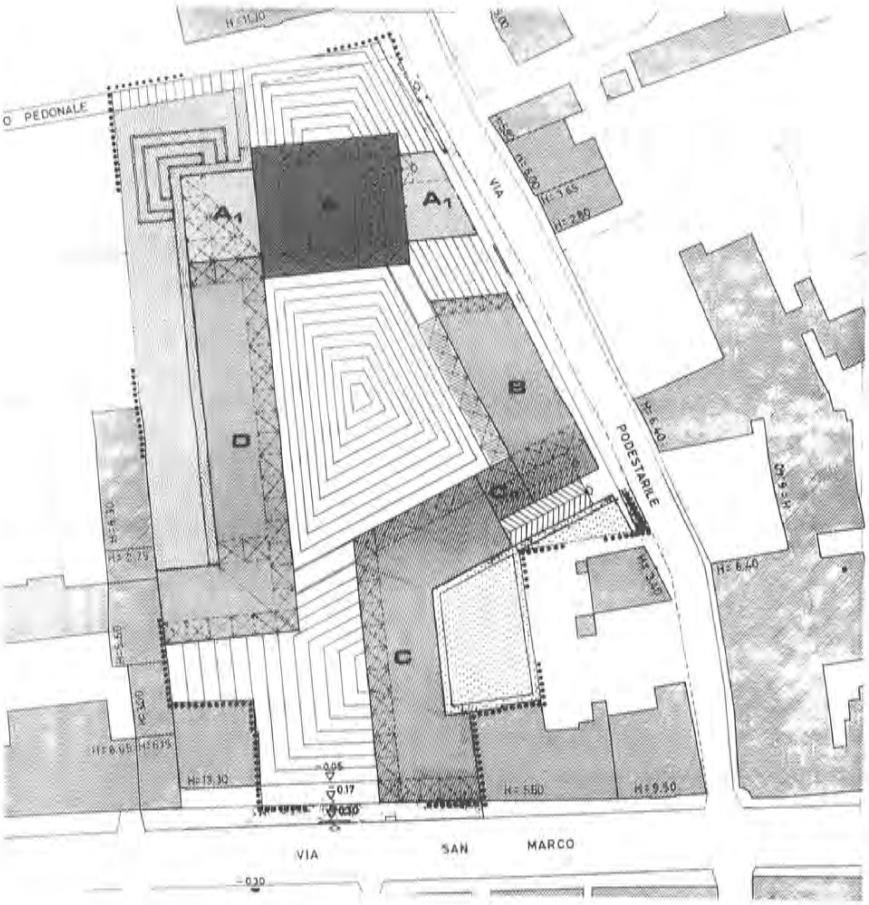
Superficie di intervento	mq 7.000 ca
Volume realizzabile	mc 29.563
Area per servizi	mq 5.000 ca
La destinazione d'uso prevista è mista:	
Residenziale per	mc 15.401
Commerciale per	mc 14.162

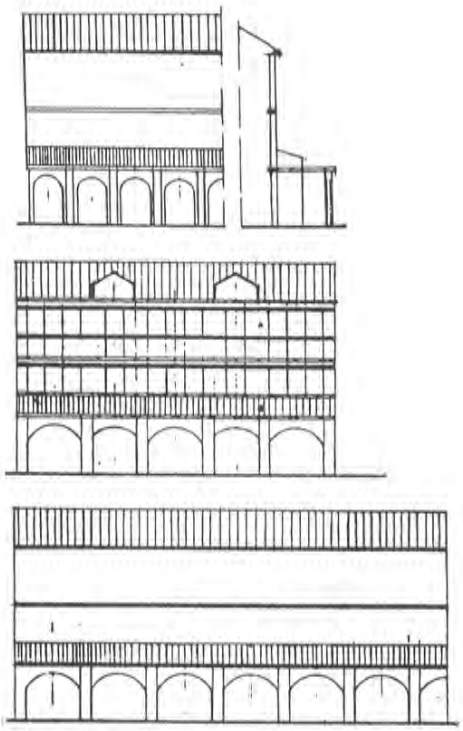
Le aree a servizi sono state dimensionate con le proporzioni diverse prescritte per ciascuna destinazione.





Edificio a torre:
attacchi a terra e rapporto
con l'antistante piazza pubblica





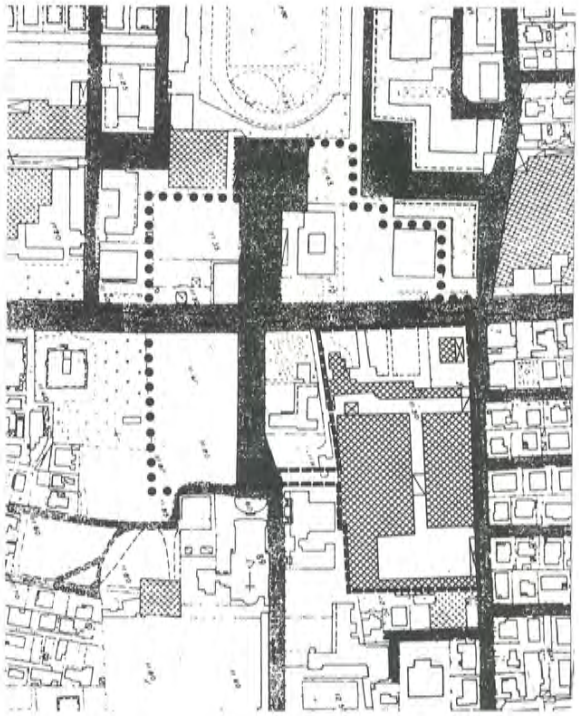
Porticature a tettoia
come recupero morfologico che caratterizza
il sistema delle Piazze centrali di Padova

Officine Sangati

Progettisti
Prof. arch. Vittorio Gregotti
con Arch. Alfonso Angelillo
Arch. Luciano Claut
Arch. Filippo Messina
e con Ing. Giorgio Carli
Arch. Giorgio Moschino
Ing. Vittorio Magrini

Localizzazione
L'area è situata a Nord di Padova, nel quartiere dell'Arcella, isolato dalla città storica dalla ferrovia, sorto in gran parte nel dopoguerra, densamente edificato con edifici minuti a tappeto al di là delle palazzate-cortina che si affacciano sull'asse mediano della Via Aspetti.
Il quartiere, che è quasi una cittadina di 40.000 abitanti, soffre di un notevole stato di isolamento e di carenza di servizi. La struttura degli edifici industriali esistenti risalente agli anni '50, di modesto valore architettonico era abbandonata in quanto l'azienda aveva già trasferito la propria attività.

Obiettivi
Scontato come unico presupposto iniziale il recupero finanziario dell'azienda trasferita, la posizione baricentrica dell'area rispetto a tutto il quartiere dell'Arcella e l'adiacenza di alcuni impianti pubblici hanno suggerito successivamente il tentativo di interrompere la nastriforme, continua e monotona disseminazione di esercizi commerciali che si affacciano sulla lunga e trafficatissima Via Aspetti con un episodio rilevante che costituisse sia una pausa significativa che un riferimento formale-funzionale per l'intera zona.

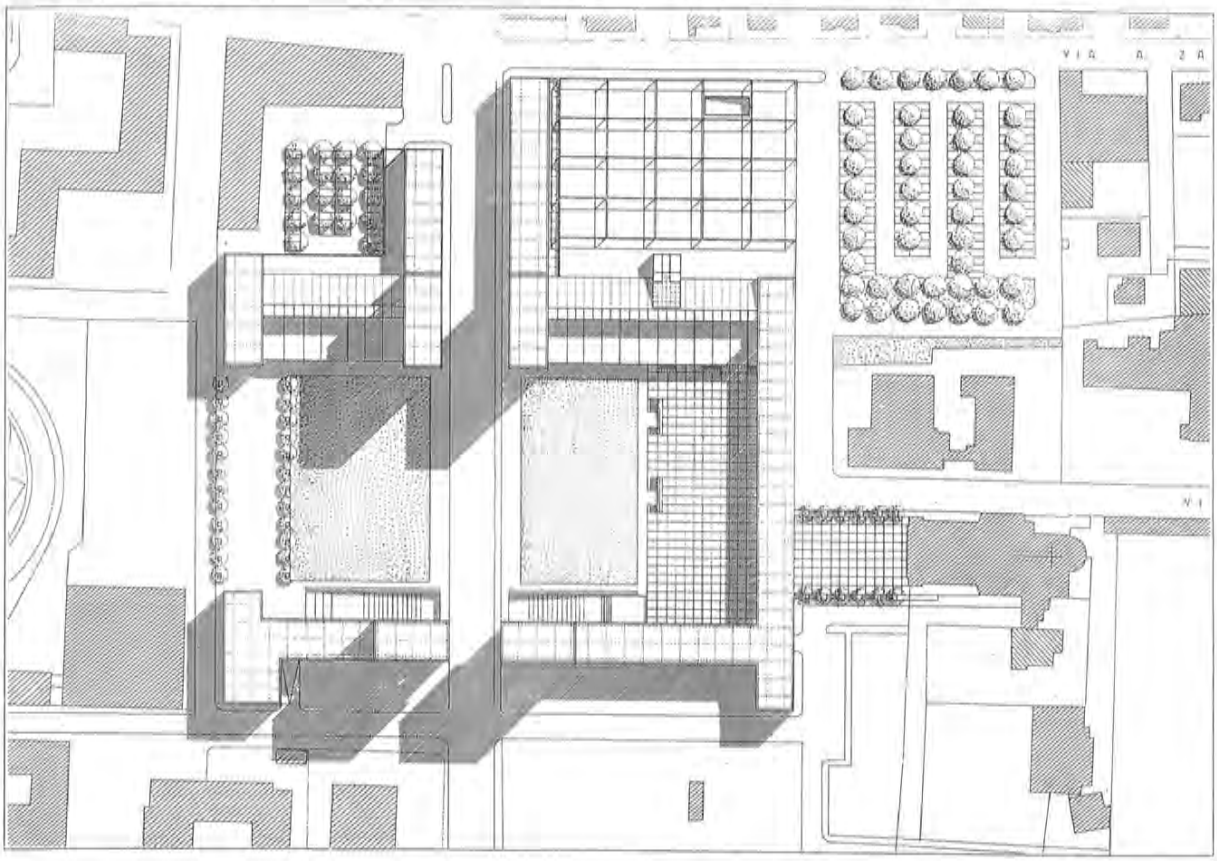


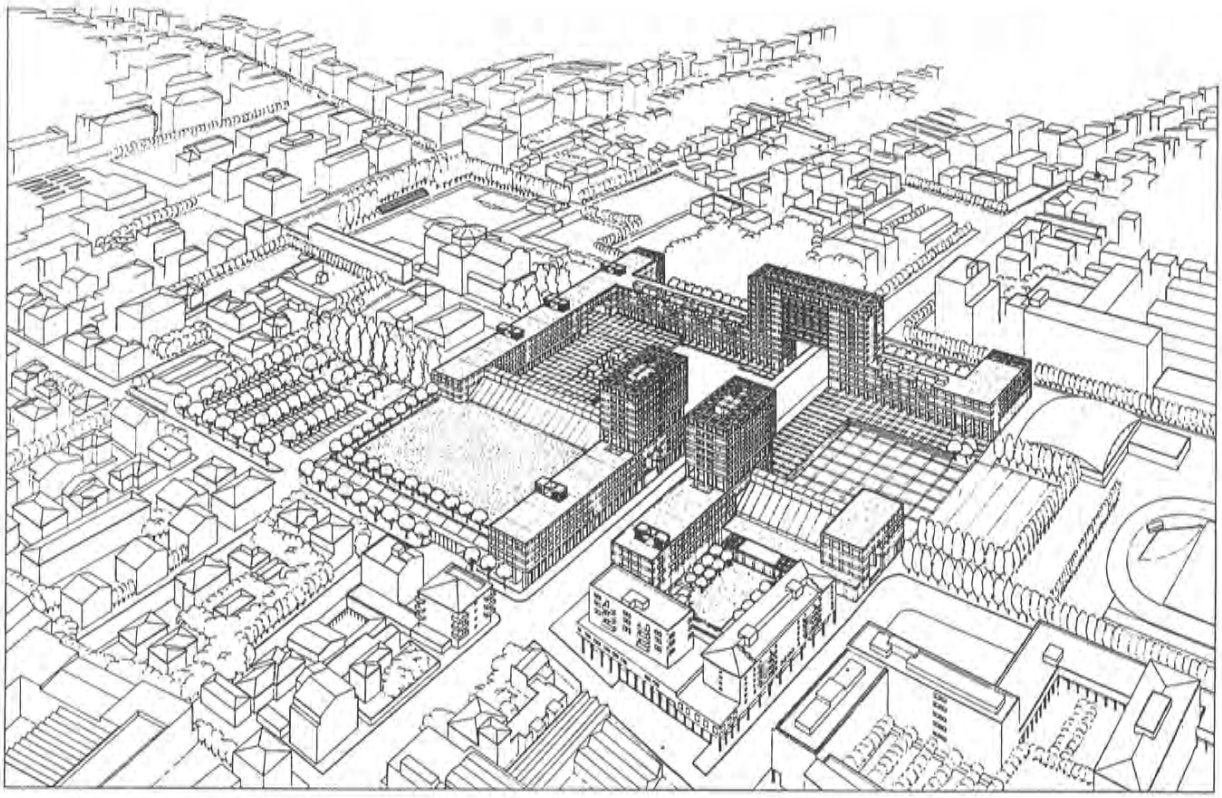
Iter progettuale
Nel 1985 viene presentata una prima proposta limitata alla sola area occupata dall'impianto produttivo. Tale proposta non è stata assentita dalla Commissione edilizia per la sua eccessiva volumetria in rapporto all'area e per la sua limitata capacità di produrre reali effetti migliorativi al di là dell'ambito specifico del Piano.
In seguito viene predisposto un piano urbanistico generale su una zona più vasta che ha coinvolto anche aree di proprietà comunale, con il proposito di costituire un centro urbano significativo per l'intero quartiere.
Il Piano guida generale si sarebbe dovuto trasformare in Piano particolareggiato come variante al P.R.G., ma, alla fine, dati i tempi necessari per l'approvazione di uno strumento di questo livello e le pressanti esigenze dell'azienda, l'Amministrazione comunale ha ritenuto di portare subito all'approvazione il solo Piano di lottizzazione accantonando l'attuazione dell'intero Piano per mancanza di sufficiente volontà e consenso da parte del Comune e della popolazione.

Consistenza del Piano

Superficie di intervento	mq	16.897
Volume realizzabile	mc	59.900
Area per servizi	mq	12.600
Indice di edificabilità		mc/mq 3,5

La destinazione d'uso prevista è prevalentemente di tipo Direzionale-Commerciale, con una modesta quantità di residenza.
Le aree a parcheggio sono state dimensionate in ragione di mq 80 ogni 100 mq di superficie lorda di pavimento.





Officine Galtarossa

Progettisti
Prof. arch. Gianfranco Privileggio
con Prof. arch. Camillo Bianchi
e con Ing. Bruno Breda
Arch. Antonio Tombola

Localizzazione
Padova è lambita ad Ovest dall'importante linea ferroviaria Venezia-Milano; il suo fascio di binari costituisce di fatto elemento di emarginazione di tutte le aree occidentali che fino agli anni '50, data dell'insediamento delle Carpenterie metalliche Galtarossa in prossimità della strada statale Padova-Vicenza, erano ancora essenzialmente agricole ma che man mano sono diventate grigie aree residenziali periferiche aggregate confusamente intorno ad un centro parrocchiale e scolastico.

Obiettivi
Il contrasto insanabile tra la pressione residenziale intorno all'azienda, la qualità e la quantità delle lavorazioni più o meno inquinanti che andavano sviluppandosi nell'azienda convinsero i titolari a prendere in considerazione l'attuabilità del riciclaggio della cubatura industriale per finanziare il trasferimento dell'azienda nella Zona industriale del Comune. Il vuoto che ne sarebbe risultato avrebbe consentito un intervento di riqualificazione dell'intera zona attraverso la creazione di un centro organico ricco di spazi e servizi collettivi a beneficio di tutto il quartiere.

Iter progettuale
Sono state presentate tre soluzioni successive che costituirono l'oggetto della negoziazione urbanistica che però procedette di pari passo con altre trattative parallele;
- quella "commerciale" relativa all'acquisto della nuova area nella Zona industriale del Comune;
- quella "sindacale", condotta con le rappresentanze, istituzionali e non, delle maestranze, al fine di assicurare il mantenimento dei posti di lavoro.

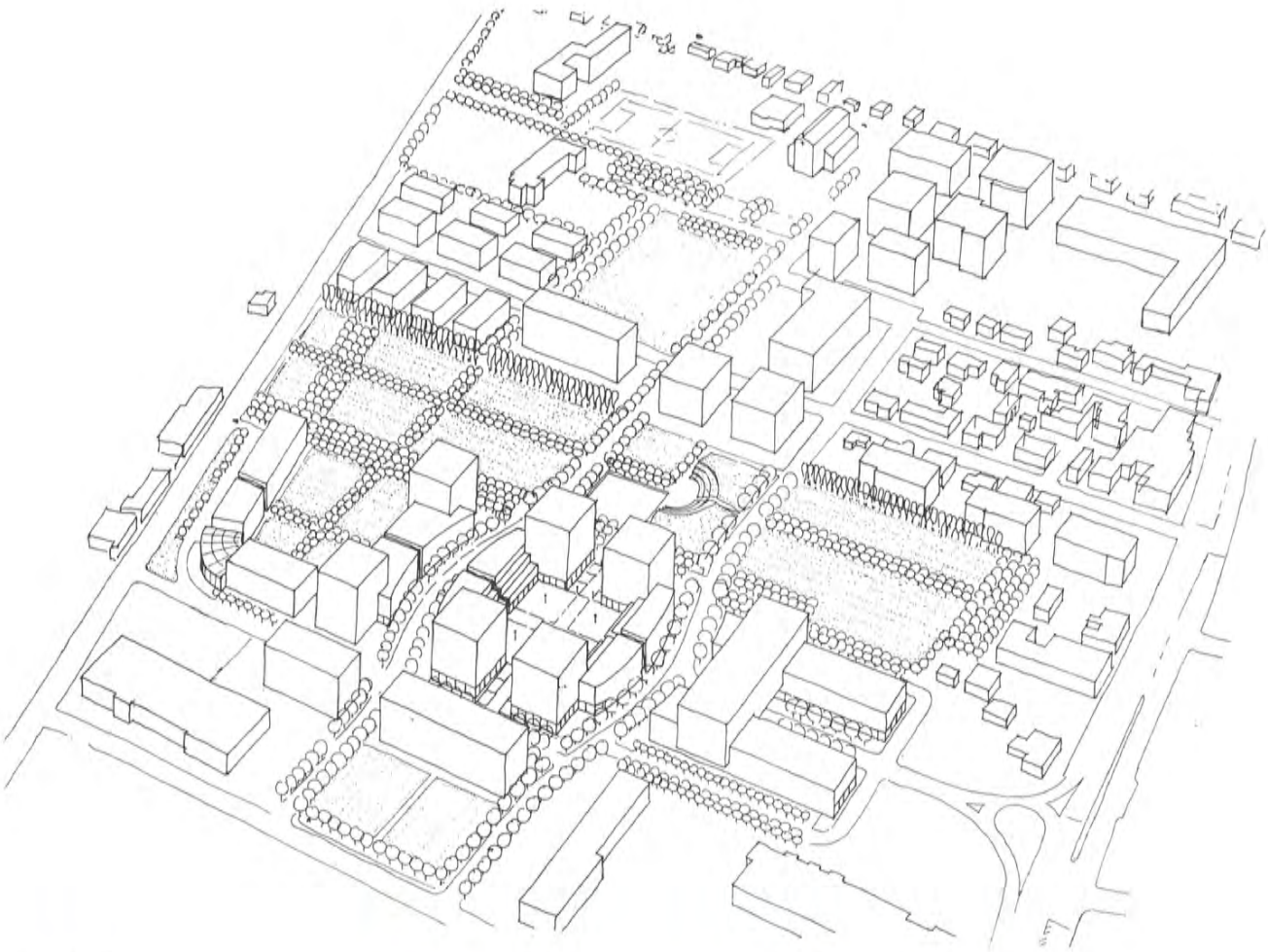
Le obiezioni mosse alla prima e alla seconda soluzione dalla Commissione edilizia e condivise dall'Amministrazione si riferivano essenzialmente ai seguenti tre punti:
— Eccessiva cubatura;
— isolazionismo della morfologia, della dislocazione dei servizi, delle aree verdi rispetto alla fruizione dell'intero quartiere;
— insufficiente approfondimento dell'innesto stradale tra il nuovo intervento e la statale.

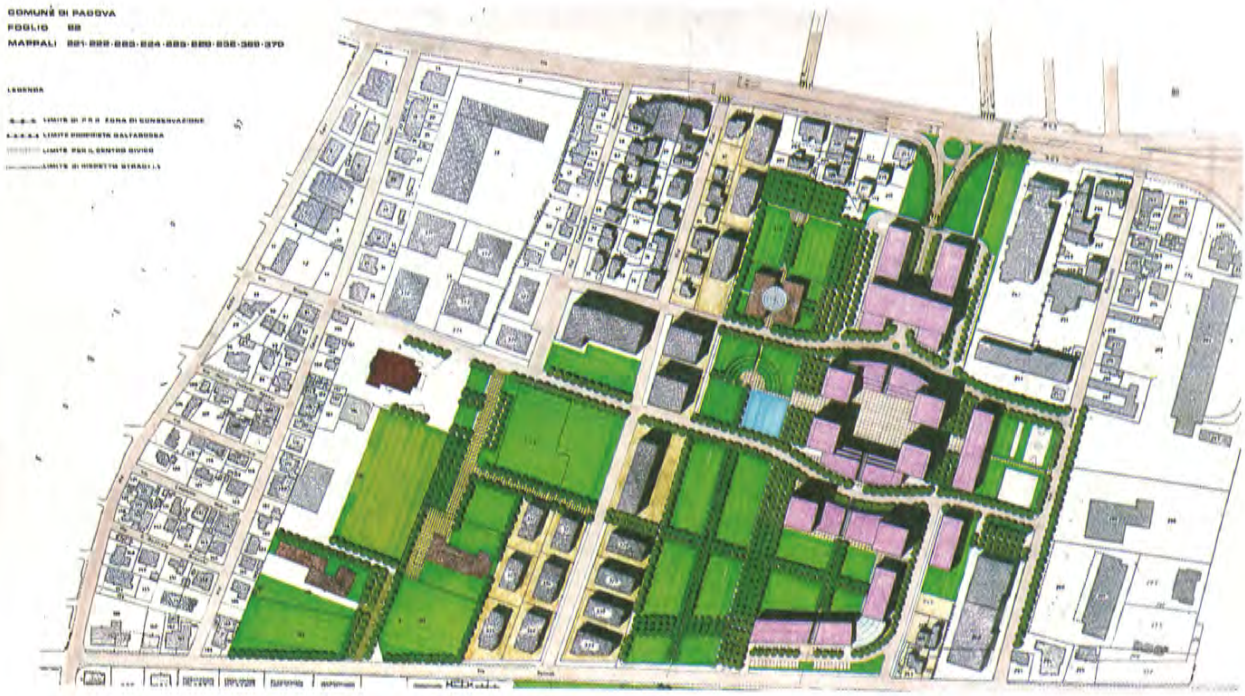
L'iter di approvazione è terminato nella primavera del '90 attestandosi su una soluzione che:
— rinunciava a recuperare 10.000 mc della volumetria industriale pur essendo ampiamente al di sotto del massimo di 5 mc/mq indicato dalla norma;
— costituiva un nucleo ordinatore che diramava la propria influenza con nuove infrastrutture verso gli altri poli della zona situati ad occidente;
— coinvolgeva un lungo tratto della statale per risolvere la connessione con il nuovo insediamento.

Consistenza del Piano

Superficie di intervento	privata	mq 62.000
	pubblica	mq 10.000
Volume realizzabile		mc 190.000
Area per servizi		mq 37.000

Le destinazioni d'uso sono residenziali per il 76%; commerciali-terziarie per il 24%.
Dei 37.000 mq di servizi le aree a parcheggio pubblico sono mq 11.859 dei quali 4.231 interrati.
Sono previsti parcheggi privati per 21.425 mq pari a 1,12 mq/10 mc.




COMUNE DI PADOVA
FOGLIO 92
MAPPALI 221-222-223-224-225-229-232-369-370
LEGENDA

Il ruolo della proprietà privata nel recupero dei centri storici

Giovanni Manaresi

Bologna, via Riva Reno 100 — Polese 1.
Il primo intervento di recupero, convenzionato, su immobile di proprietà privata destinato alla locazione.
Prima e dopo i lavori.

Esiste una profonda contraddizione tra la conclamata affermazione della necessità del recupero dei centri storici, e l'attuale legislazione che, sovente, ne determina l'assoluta antieconomicità. Un primo ostacolo è dovuto alla legge sull'equo canone (L. 392/78) in quanto, se da un lato consente al locatore di aumentare il canone legale annuo in misura non superiore al saggio legale delle spese sostenute per le opere di manutenzione straordinaria (art. 23), dall'altro, in caso di ristrutturazione e completo restauro dell'immobile, tale maggiorazione non è più applicabile e l'unico beneficio consiste nell'aggiornamento del coefficiente di vetustà alla data di ultimazione dei lavori (art. 20) (1).

Anche sul piano fiscale le nuove costruzioni o le ricostruzioni sono state privilegiate rispetto al recupero dell'esistente: la legge 168/82 "recante misure fiscali per lo sviluppo dell'edilizia abitativa" stabilisce che per gli edifici di nuova costruzione, non di lusso e concessi in locazione ai sensi della L. 392/78, ultimati dopo l'entrata in vigore della legge e non oltre il 31 dicembre 1985, il relativo reddito concorre nella misura del 50% per l'IRPEF ed è esente dall'ILOR per il periodo 1982-1997. Analoghe agevolazioni non sono previste per gli edifici restaurati o ristrutturati.

Inoltre, la prima formulazione delle norme di attuazione della Variante di Piano per il Centro Storico di Bologna, adottato nel 1969 e mai approvato, prevedeva la possibilità di intervento solo alla scala di Comparto rendendo di fatto impossibile ai singoli proprietari di effettuare gli interventi di recupero.

Tale legislazione vincolistica ha quasi bloccato il mercato dell'affitto, cosicché proprio nei centri storici, dove la proprietà privata è fortemente penalizzata negli interventi di recupero, operano di fatto solo imprese che ristrutturano per vendere. Il risultato è il fallimento degli obiettivi di *conservazione integrale* (fisico-ambientale e sociale) perseguiti da molti piani per i centri storici. Vi sono stati però casi singolari di collaborazione tra pubblico e privato che si ritiene utile riesaminare per la

peculiarità che li distingue: la controparte è formata da persone fisiche, singoli proprietari, e non da imprese, cooperative o enti che generalmente operano nel settore immobiliare.

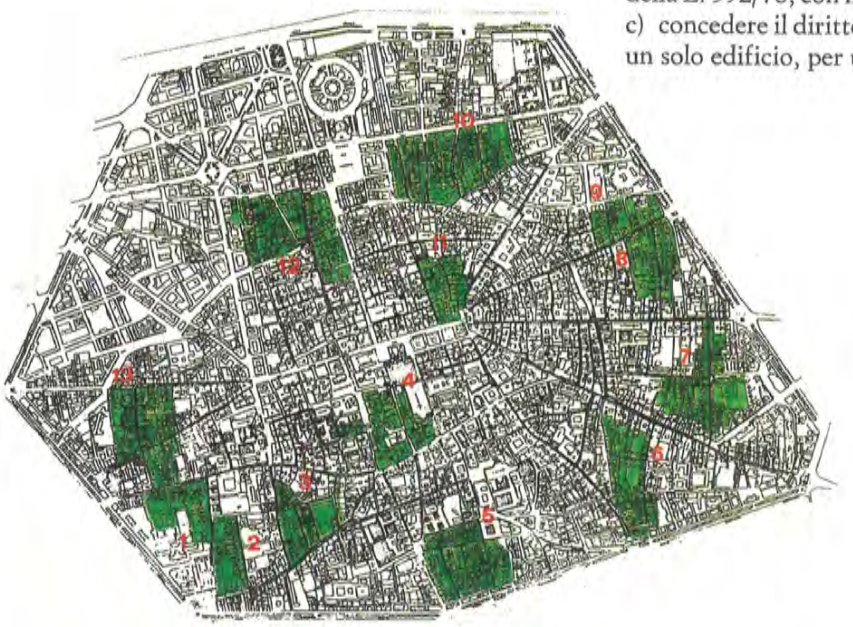
A titolo esemplificativo si analizzeranno due convenzioni tra il Comune di Bologna e singole proprietà in attuazione del Piano PEEP-Centro storico (2).

Inizialmente, il piano, animato dal retaggio ideologico di erodere la proprietà privata, prevedeva un esproprio generalizzato, a prezzi minimi assolutamente fuori mercato, dei comparti più degradati, suscitando una vivace e giustificata opposizione popolare. Infatti, il Comune riteneva che a pochi proprietari si contrapponessero "un gran numero di abitanti inquilini di una proprietà che da secoli non provvede ad alcuna opera di manutenzione e di adeguamento edilizio" (3) mentre, in realtà, vi era un folto numero di piccoli proprietari, per lo più di estrazione popolare, che coi propri risparmi avevano avuto accesso alla proprietà dell'abitazione, come la stessa Repubblica favorisce secondo l'art. 47 della Costituzione (!). L'Amministrazione comunale fu pertanto costretta a modificare radicalmente la propria posizione optando per una collaborazione con la proprietà privata mediante lo strumento giuridico della convenzione.

Il primo esempio è costituito dalla "convenzione per regolare il risanamento e la localizzazione di un complesso immobiliare posto in Bologna ... di proprietà ... e la cessione in proprietà al Comune di Bologna di alcuni complessi immobiliari" (4) che stabilisce:

a) la vendita al Comune per un certo prezzo medio riferito alla superficie abitabile lorda, di alcuni immobili situati all'interno dei comparti di attuazione del piano PEEP-Centro storico;
b) l'obbligo del reimpiego del corrispettivo nei lavori di ristrutturazione (5) di un altro fabbricato; lavori da eseguirsi secondo il progetto redatto dalla proprietà in collaborazione con gli uffici comunali e, in particolare, in conformità alle norme tecniche di attuazione del piano;
c) lo sgombero e il "parcheggio" dei conduttori dello stabile da ristrutturare svolto a cura e spese del Comune;
d) la successiva locazione delle unità immobiliari ristrutturate così disciplinata: il canone era determinato con criteri simili a quelli successivamente definiti dalla legge 392/78 sull'equo canone; i conduttori venivano indicati dal Comune tra quelli che precedentemente abitavano l'immobile e in caso di loro diniego o di cessazione del contratto la proprietà poteva affittare solo a soggetti in possesso dei requisiti stabiliti dalle norme per l'assegnazione degli alloggi economici-popolari;
c) per i 15 anni successivi alla stipulazione della convenzione il Comune avrebbe goduto del diritto di prelazione, in caso di vendita dell'edificio o di sue porzioni.

Il secondo caso in esame riguarda la convenzione finalizzata a "regolare il risanamento, la locazione e la vendita di due stabili posti nel centro storico". La proprietà si impegnava a:
a) effettuare a proprie cure e spese gli interventi di ristrutturazione sotto la sorveglianza dell'Ufficio tecnico comunale;
b) stipulare la locazione delle unità immobiliari, ai sensi della L. 392/78, con nominativi suggeriti dal Comune;
c) concedere il diritto di prelazione, limitatamente ad un solo edificio, per un periodo di 20 anni.



Pianta di Bologna con le tredici aree di intervento previste dal Piano per il Centro Storico (1969).

Bologna, via dell'Unione 17.
Recupero convenzionato con vincolo di locazione controllata dal Comune.
L'androne prima e dopo i lavori.

La facciata
dopo i lavori di ristrutturazione.

L'impegno del Comune si limitava allo sgombero e al parcheggio degli inquilini di uno dei due edifici, in quanto l'altro, al momento della stipula della convenzione, risultava già libero da vincoli locatizi.

I vantaggi economici e sociali per la Pubblica Amministrazione consistevano, innanzitutto, nell'immissione nel mercato delle locazioni "ad equo canone" di numerosi alloggi, con la possibilità di controllo dell'utenza su unità immobiliari di proprietà privata, e poi nella partecipazione all'attuazione del Piano di recupero del centro storico del capitale privato, agevolando la quadratura dei già precari bilanci comunali. Inoltre, con la prima convenzione descritta, acquisiva un cospicuo numero di appartamenti a prezzo conveniente, da ristrutturare poi direttamente.

Il privato otteneva il rapido sgombero di interi fabbricati da un inquilinato popolare, di difficile spostamento, e la possibilità di effettuare un intervento di ripristino tipologico (demolizione e ricostruzione) che, consentendo l'applicazione dell'art. 22 L. 392/78 (*costo base degli immobili ultimati dopo il 31 dicembre 1975*), portava i canoni di locazione a valori paragonabili a quelli di mercato. Oltre a ciò conseguiva l'esenzione ILOR, la riduzione IRPEF (art. 7 L. 168/82) e la possibilità di usufruire di mutui a tasso agevolato (L. 457/78).

Allo stato attuale, la legislazione non consente al privato tutte queste agevolazioni; spentasi la carica innovativa del recupero dei centri antichi, che incentivava la Pubblica Amministrazione ad accordarsi col privato per dare lustro al suo "fiore all'occhiello", si è ritornati ad una prassi amministrativa limitata ad una rigida regolamentazione. Si è così accentuata la tensione abitativa ed il processo di terziarizzazione del centro storico.

Note

1 In tal senso si è pronunciata la Corte di Cassazione con sentenza n. 3926 del 5 luglio 1984; in M. De Tilla (a cura di), *Le locazioni nella prassi giudiziaria*, Milano, Giuffré, 1987, pp. 73 e 139.

2 Il "Piano Cervellati", dal nome dell'assessore proponente, fu adottato nel 1973 e mai approvato, ma divenne emblematico in quanto, per la prima volta in Italia, si utilizzavano fondi destinati al restauro dei centri storici (L. 22/10/1971, n. 865), mediante lo strumento del PEEP (L. 18/4/1962, n. 167), pensato principalmente per l'edificazione di nuovi quartieri nelle periferie urbane.

3 P.L. Cervellati, R. Scannavini, C. De Angelis, *La nuova cultura della città*, Milano, Mondadori, 1977, p. 134.

4 Per la lettura del testo completo del contratto e della relativa delibera di approvazione si rimanda a A. Moggio Gattei (a cura di), *Regime dei suoli e convenzioni urbanistiche. L'esperienza di Bologna*, Modena, Franco Levi, 1977, pp. 54-57.

5 Con tale dicitura si intendeva, più precisamente, un intervento di ripristino tipologico in quanto il progetto prevedeva la demolizione completa dell'edificio e la sua successiva ricostruzione nel rispetto delle caratteristiche morfologiche e tipologiche preesistenti.

Il rapporto pubblico-privato nel governo della trasformazione

Pierluigi Giordani

La cultura è, per definizione, sintesi cognitiva e sperimentale di un ambiente determinato e, pertanto, attitudine dell'uomo a storicizzarsi; sembra quindi riduttivo ignorare, operando in un determinato campo, la complessità dei problemi, propri della situazione epocale, che condizionano — direttamente o indirettamente — il campo stesso contribuendo ad una sua più meditata comprensione.

Ecco perché, avanti di tentare un sia pur parziale approfondimento dei temi — centrali nell'attuale momento — delle dismissioni urbane e/o territoriali (aree industriali, sedimi infrastrutturali, patrimonio pubblico etc.) e del nuovo rapporto pubblico-privato (che è l'altra faccia della medaglia), ritengo opportuno richiamare l'attenzione sulla trasformazione in essere, dall'industriale al tecnologico avanzato (con particolare riguardo allo specifico territoriale), all'origine dei fenomeni anzidetti. Il richiamo, necessariamente, non può avere un seguito in una analisi — approfondita e articolata — degli aspetti del cambiamento. Ma è, forse, sufficiente ad evitare un approccio troppo circoscritto che porterebbe facilmente fuori strada.

In questa ottica appare allora legittimo chiedersi, anzitutto, se, e in quale misura, il paese sia preparato alle conseguenze della trasformazione. Se, in particolare, disponga di mezzi (cognitivi, comportamentali, normativi, procedimentali), per controllare la riorganizzazione delle funzioni nella città e nel territorio.

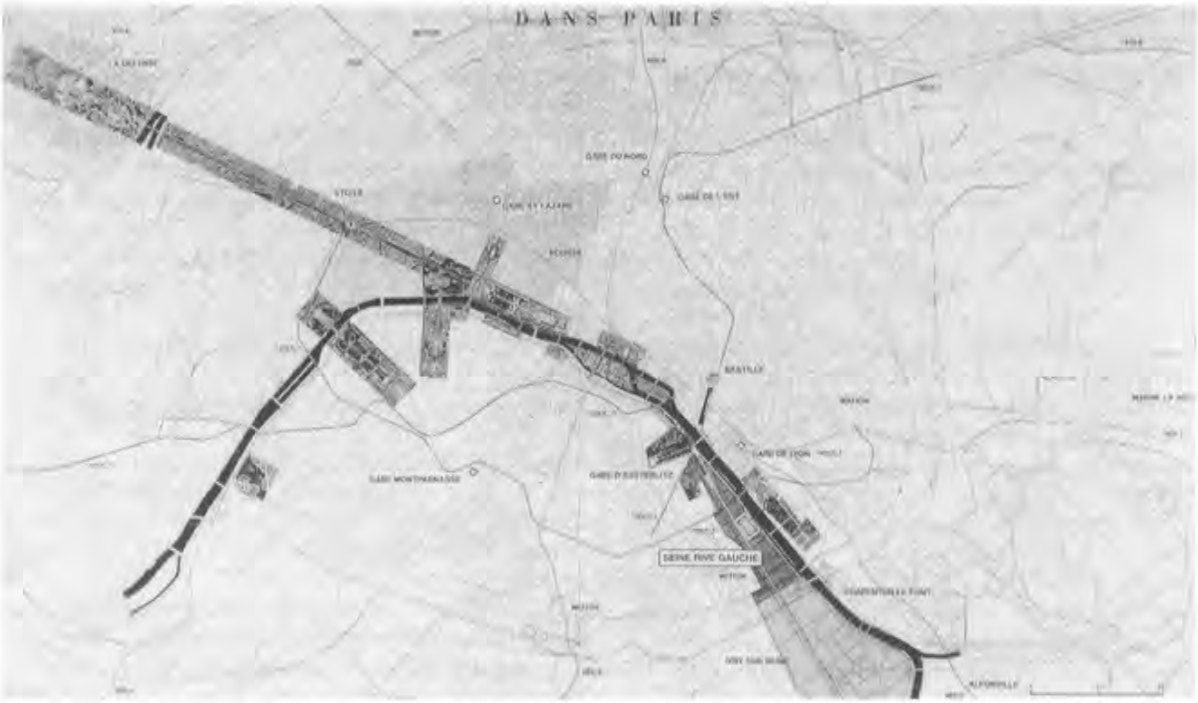
La risposta non richiede lunghe meditazioni; ed è, sostanzialmente, negativa.

È tuttavia corretto accennare — sia pure fugacemente — al perché di questa spiacevole situazione (sia pure nel solo ambito territoriale e con particolare riguardo alla norma), così come appare doveroso menzionare gli sforzi in atto da parte del pubblico per adeguare la norma in essere al processo di trasformazione (al di là di ogni giudizio di valore nel merito dei provvedimenti), al fine di rientrare — anche se affannosamente — nella attuale realtà.

Per rendersi conto dell'importanza e dell'urgenza del recupero di credibilità nel governo del territorio è opportuno richiamare le tre fasi in cui, sostanzialmente, si è sviluppata la vicenda urbanistica italiana (stiamo, per l'appunto, vivendo la terza). Delle fasi precedenti la prima — negli anni 40 — ha prodotto la legge fondativa della materia (1150/42), tuttora alla base del nostro ordinamento, da cui dobbiamo necessariamente prendere l'avvio.

Non si può disconoscere a questa legge (più tecnica che politica, basata sui principi razionalisti (v. zoning, astratto meccanicismo espansivo etc.) e, quindi, negligente nei confronti della memoria e del suo recupero, una sufficiente congruità interpretativa del relativo momento epocale (industriale maturo caratterizzato da un equilibrio abbastanza statico nei settori produttivi), che rendeva plausibile la formulata schematizzazione-prefigurazione. Non si può sottacere, nel contempo, la rigidità della costruzione normativa, la sua sostanziale renitenza al cambiamento, sottolineata anche dall'approccio territorialmente gerarchico, dal primato del mito autoritativo (unilateralità e non contrattualità della funzione pubblica), dalla tipicità del procedimento amministrativo (nella tradizione della nostra cultura giuridica).

La 1150/42 — già negli anni 50-60 — mostrava segni di crescente obsolescenza e incapacità di controllo nei confronti del processo evolutivo in atto (v. sconnessione fra fenomeni di sviluppo e cultura della conservazione, in graduale espansione). Su questa crisi degli strumenti urbanistici e sulla conseguente delegittimazione tecnica, si sono abbattute — è il caso di dirlo — negli anni 70, leggi e decreti (167/62, 765/67, 1444/68, 865/71, 10/77, 392/77, 457/78), che hanno un denominatore comune nella "inattualità" e nella retorica celebrativa di pseudo obiettivi di benessere sociale e di equità. In piena transizione dall'industriale al tecnologico avanzato, nel manifestarsi dell'indifferentismo insediativo incrociato alla elevata accessibilità "materiale" e "immateriale" (conseguente alle nuove tecnologie informative), nell'incremento della domanda di flessibilità (non casualità) richiesta dai processi innovativi (economici, tecnologici, etc.) nell'indotto territoriale, nei crescenti mutamenti comportamentali, non si trova di meglio che accrescere, nella progettualità e nella gestione, l'ingessatura vincolistica, l'anelasticità (v. zone omogenee), l'illusoria "isotropia" territoriale in tema di servizi (v. standards urbanistici) e, soprattutto la dominanza del pubblico. Questa "seconda fase" normativa corrisponde alla "resa" del sistema (succubo nei confronti dell'antisistema), alla istituzionalizzazione — nell'organizzazione del territorio — dell'utopia regressiva maturata all'ombra del 68 (spoglia di immaginazione tecnica, economica, sociale, ma satura di strumentalizzazione politica). Il potere locale — tutelato dall'improprio supporto normativo nazionale — ha esaltato, nella prassi e negli atti amministrativi (strumenti urbanistici), la discrezionalità, orientata, nei confronti del privato, in senso opposto al sistema. In nome di un "interesse collettivo" — disegnato sulla predetta utopia — il pubblico



ha ritenuto di poter prevalere sulla dinamica della realtà, affermando la propria ideocratica prefigurazione involutiva, attribuendosi una generale e totalizzante presenza (di cui il territorio costituiva una strategica testa di ponte). Mancava, fortunatamente, un tassello molto importante per il successo di questo disegno; lo stato di polizia (che solo può garantire lunga vita alla delegittimazione).

Di fatto, trascorsi gli anni di piombo, che corrispondono, temporalmente, alla seconda fase della vicenda urbanistica italiana, il pubblico ha sempre piú mostrato di essere una tigre di carta, un potere impotente, illuso — a somiglianza del biblico Giosué — di poter fermare il sole.

Lo scenario può essere completato dalla escalation verificatasi nel debito del paese (a livello nazionale e locale), imputabile almeno in parte alla spesa assistenziale e pseudo-welfaristica (analogica, nel territorio, al mito egualitario); cui si aggiunge la frammentazione, lo sgretolamento, lo stato confusionale dei pubblici poteri così come comprovato dalla inefficienza del sistema.

Questa è l'eredità degli anni 70, alla quale ha efficacemente concorso, per quanto di competenza, la "rivoluzione dei garofani" urbanistica.

Le manifestazioni, nell'indotto territoriale, della trasformazione economica, tecnologica, culturale (i menzionati vuoti urbani, le infrastrutture antiquariali, le obsolete reti tecnologiche, il mancato risanamento ambientale, il gusto dell'"identità" e il recupero della storia etc.), hanno prospettato e prospettano una domanda, progettuale e di governo, di contenuti e di forma, sempre più pervasiva e incalzante man mano la nuova situazione si consolida.

Contestualmente le manifestazioni della trasformazione evidenziano impietosamente — nel momento della verità operativa — la divaricazione, rispetto alla realtà, della "forma regolatrice" (la norma e la prassi del passato, tuttora in essere), che pretende di imbrigliare — e imbrogliare — la sostanza regolata; trascurando che nessuna "legalità" può sopperire alla mancanza di legittimità. Mostrano così, nel contempo, incosistenza e arroganza, le enunciazioni fisico-ideologiche degli ingredienti urbanistici finalizzati al cosiddetto interesse collettivo, impietosamente vanificati dalla inesorabile logica del divenire. Naturalmente il trauma è tanto più forte quanto più elevata è la dicotomia fra la realtà e il suo governo, quanto più è cospicuo il grado di delegittimazione del pubblico.

Per l'appunto quanto accade nel nostro paese, immerso, nell'organizzazione del territorio (a differenza dell'Europa avanzata), in un inattuale e inefficiente pantano normativo di cui abbiamo emblematicamente sunteggiato la deformata filosofia.

La pesante situazione di scollamento fra pubblico e privato e di difficoltà finanziaria nel paese, spiega, almeno in parte, l'attuale autoridimensionamento del pubblico, il disgelo (non è chiaro fino a che punto for-

zoso) fra pubblico e privato, il ricorso del pubblico alla vendita dei "gioielli di famiglia", e via continuando.

Comportamento obbligato dalle circostanze o recepimento — in condizioni politicamente più favorevoli (v. il tramonto delle ideologie), rispetto al passato — della opportunità di governare l'evoluzione della realtà dismettendo astratte prefigurazioni?

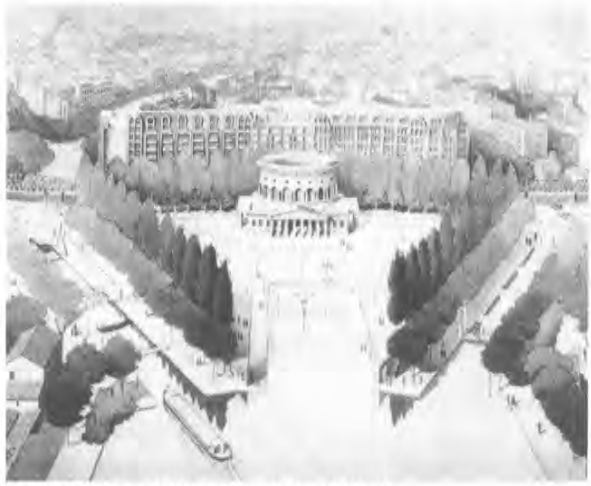
Cerchiamo di capirlo andando diritti, pur limitandoci al territorio, verso il cuore del problema, accantonando (purtroppo) gli aspetti morfologici illustrativi delle esperienze di trasformazione, peraltro insufficienti a spiegare le regole del gioco desumibili dalla norma (determinante sotto il profilo attuativo) a monte degli interventi.

Ci sembra quindi opportuno — in questa angolazione — prendere in considerazione, senza altra pretesa se non l'indicatività, la logica alla base di dismissioni — talune andate in porto, altre soltanto annunciate — situate avanti l'attuale terza fase normativa, per completare il quadro dei "precedenti", anche nel versante operativo, al fervore legislativo in atto.

Si tratta indubbiamente, nella generalità dei casi, di contrattazioni fra il pubblico e il privato (da sempre in essere nonostante il mito — ipocrita — della non contrattualità della funzione pubblica), intese ad aggirare — pragmaticamente — e le sabbie mobili degli espropri e le maglie ostili della normativa.

Alludo in particolare alle sperimentazioni lombarde, in cui, pur auspicando un quadro giuridicamente più limpido, si è — per così dire — teorizzato l'accordo "sommerso" fra le parti, formalizzando l'avvenuta trattativa attraverso lo strumento del Piano Particolareggiato e la variante al P.R.G.; prassi di una qualche efficacia che ha consentito concreti interventi, di solito in tempi non brevi, ovviamente casuali (ma di una casualità "liberatoria"!) nel contesto più generale.

Il procedimento, anche in un ipotetico transitorio, non sembra tuttavia, per motivi diversi, generalizzabile. Penso agli inconvenienti verificatisi nella vicenda Fondiaria a Firenze. Non voglio entrare nel merito; mi limito quindi alla "meccanica" dell'operazione. Dapprima il pubblico trova un accordo col privato; a trattativa avanzata, in soglia alla attuazione, tutto viene rimesso in discussione e, conseguentemente, il negozio si azzera. A quel punto il privato dichiara il proprio disinteresse, perché gli investimenti hanno un costo, anche in termini di tempo. La città perde così una serie di opportunità, riconosciute, fino al giorno prima, di "interesse collettivo" (concetto quindi molto labile!). Questa la cronaca; da cui possono ricavarsi una serie di quesiti (e di istruzioni per l'uso) sulla eterodirezione del potere locale, politicamente penalizzato nella managerialità (sempreché sussista), in contraddizione a quanto avviene in Europa, in cui la responsabilità decisionale consente la consequenzialità progettazione-attuazione e,



L'Esplanade del Bacino della Villette

Parigi Est

più in generale, sulla mancanza di affidabilità del pubblico nelle contrattazioni (per la latente riserva unilaterale, diretta e indiretta, impropria in un rapporto negoziale).

Nello specifico può darsi che la Divina Provvidenza sia intervenuta, a tempi ormai scaduti, evitando a Firenze un guaio urbanistico; ma trovo inconsueto che la gestione della trasformazione del territorio debba far riferimento al biblico episodio dell'angelo che ferma la spada di Abramo che sta per mozzare la testa al figlio Isacco.

Potremmo, naturalmente — nel versante normativo — approfondire i meccanismi sino ad ora utilizzati; richiamando l'uso delle "convenzioni" urbanistiche (art. 8 L. 756/67, art. 35 L. 865/71, art. 7 L. 10/77, titolo IV L. 457/78 in ambito nazionale e, ad es., la vetero convenzione quadro di cui alla L.R. Piemonte del 5/12/77 n. 56, successivamente modificata e "aggiornata" nel gennaio 85, in ambito regionale) che — per i vizi autoritativi — hanno avuto applicazioni inferiori alle aspettative del legislatore, e delle "concessioni" (in cui la Pubblica Amministrazione pur mantenendo il coordinamento del progetto, trasferisce ad altro soggetto, pubblico o privato, le responsabilità operative nell'esecuzione delle opere; v. iniziale regolamentazione dell'istituto nella L. 1137/29, e, successivamente, nelle Leggi 25/1980, 80/1987, 584/1987, oltre alle legislazioni speciali). Non possiamo, ovviamente, farlo.

Nel versante attuativo, fra le iniziative realizzate (o in fase di realizzazione), è d'uopo citare i complessi di Corte Lambruschini e San Benigno a Genova, il Lingotto a Torino, il Baricentro di Bari, le molteplici iniziative nell'area milanese etc. In genere gli ingredienti strumentali sono ripetitivi; costituiti da un piano particolareggiato, da una convenzione (fra la Pubblica Amministrazione e i soggetti interessati), da una variante al P.R.G..

Non abbiamo spazio per dilungarci oltre. Ma è indubbio che la più parte di queste "sperimentazioni" hanno dovuto convivere con l'inattualità e/o la carenza della norma, con l'inefficienza reale e programmata, con estenuanti mediazioni derivanti dall'accentuata conflittualità politica (in seno alle amministrazioni locali), con il ricorrente revanscismo autoritativo, con le lunghe "digestioni" che il "nuovo" provoca in chi (politico e/o burocrate) è assuefatto al "già visto". Di conseguenza non hanno, talvolta, inciso nell'economia urbana con il potenziale rilievo loro pertinente.

In sostanza la pur notevole produzione progettuale non ha potuto realizzarsi al meglio, per la mancanza di un "quadro di certezze" nel rapporto pubblico-privato (le nostre "telenovele", cartacee e verbali, nulla hanno a che vedere con i tempi tecnici delle esperienze attuate nei paesi avanzati, in cui progettualità e realizzazione sono strettamente intrecciate nella ri-organizzazione del territorio).

I "casi" menzionati hanno tuttavia avuto il merito di smuovere le acque; ancorché viziati di ambiguità, prigionieri di inadeguate normative e di improprietà procedimentali, hanno comunque appalesato l'indifferibilità di rimuovere i nodi normativi e comportamentali, di ridisegnare la progettualità e la prassi in termini coerenti — nella gestione del territorio — ai riferimenti e ai gradi di libertà (alle "invarianti") che discendono dalla attuale realtà.

Ci sembra utile, a questo punto, richiamare — sia pur marginalmente — il versante morfologico enucleabile da questa rinnovata cultura del progetto, conseguente alle menzionate esperienze di riconversione urbana. Una breve, forse non inutile digressione, nell'economia complessiva del discorso.

La città del razionalismo prima (non faccio riferimento agli "esempi" ma alla "routine") e dell'utopia regressiva poi, hanno in comune, in genere, il basso profilo morfologico; non sarebbe potuto accadere altrimenti, per le ragioni esposte, a suo tempo, da W. Gropius e ricavabili — più tardi — dalla letteratura e dalla prassi agiografica della mitologia quantitativa (satura di "austerità") degli anni 70. Sembra quindi conveniente richiamare il "distinguo" planning-design, che nasce, come è noto, dal desiderio della "city beautiful". In una programmazione per obiettivi (per progetti), il "ricorso" diventa plausibile; nella netta sensazione che il piano possa ridursi ad elementi minimali, di programma, separabili dalla concreta lettura dei progetti (rappresentativi dei programmi).

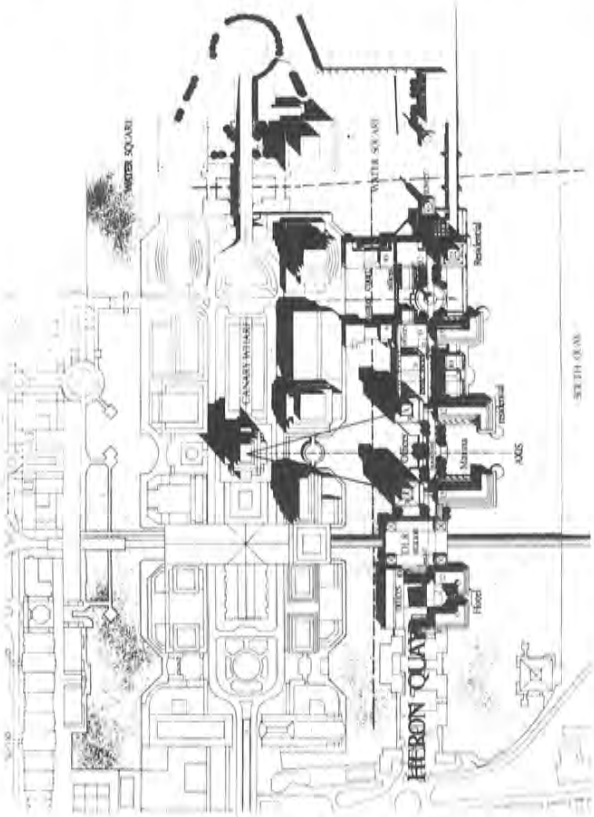
Ecco perché il problema del controllo e dell'efficienza del pubblico si ripropone, spostandosi nell'ambito morfologico, nella "correlazione" dei "progetti" (nel versante spaziale); in relazione anche al contestuale segnale deregolamentativo "postmodern".

È un problema di "certezza morfologica" cui il pubblico sembra delegato, in misura non certamente inferiore rispetto ai "contenuti" di programma; è un problema — anche — di regole del gioco (non certamente estinguibile attraverso le "schede progettuali").

Avanti di accennare all'altrove o, meglio, alla "filosofia" che sottende la pluralità delle esperienze europee (con particolare riferimento ai paesi di tradizione giuridica anglosassone), vediamo dunque la fase normativa in atto (prodotta e/o in gestazione), non esente da sindrome confusionale ma dotata dell'impagabile merito dell'alternativa (e/o addirittura, della confliggenza) rispetto al passato.

La prima impressione che si ricava da questa terza generazione normativa, originata da finalità diverse, è che, pur risultando — per vari aspetti — eversiva nei confronti della attuale organizzazione del territorio (in genere, ma con particolare riguardo alle trasformazioni in

Skidmore, Owen & Merrill: Canary Wharf, il plastico



Skidmore, Owen & Merrill: Canary Wharf, prospettiva

atto), sia priva, per ora, di un disegno unitario coerentemente alternativo alla situazione in essere.

Il brodo di cultura — come abbiamo visto — è stato preparato attraverso sperimentazioni (che hanno utilizzato convenzioni, concessioni, varianti di piano etc.). Non hanno difettato neppure formule imitative di accordi-programma (fra il pubblico e fra il pubblico e il privato).

La terza generazione normativa, in pieno sviluppo (fra norme in essere e "in itinere"), si può suddividere in due ambiti, fra loro coniugabili; il primo pertinente agli accordi-programma o scambi-complessi (v. L. 142/90 relativa alle amministrazioni pubbliche e L. 241/90 che prevede l'estensione degli accordi ai privati), il secondo prevalentemente interessato alle dismissioni, da un lato dei beni dello stato e degli enti pubblici (o, per meglio dire, la "gestione produttiva dei beni dello stato" v. disegno di legge 1987/bis) dall'altro degli enti locali (v. D.L. 310/90, ovvero, testualmente, "disposizioni urgenti in materia di finanza locale").

A questi provvedimenti possono aggiungersi — a livello nazionale — la L. 396/90, relativa a Roma capitale, il progetto Cutrera in materia di "regime giuridico dei suoli e di espropriazioni per pubblica utilità" (di entrambi si dirà più oltre), il cosiddetto "pacchetto casa" Prandini, che sembra avere le stesse caratteristiche (affacciarsi e poi svanire) del gatto dello Cheshire in "Alice nel paese delle meraviglie". È, infine, in arrivo al Parlamento il D.L. sulle aree urbane (o "Pacchetto Conte"). In tal modo i "pacchetti" annunciati, a mutevoli connotati normativi, raddoppiano; e non è in alcun modo prevedibile se i loro "contenuti" risulteranno coerenti rispetto alla domanda della realtà.

Andando per ordine è forse opportuno, anzitutto, sinteticamente richiamare il concetto di "accordo-programma" o "scambio complesso"; per l'appunto uno scambio al cui interno è possibile conciliare i limiti di bilancio del pubblico con le capacità produttive e finanziarie del privato, la definizione di obiettivi di interesse collettivo perseguiti dal pubblico con la richiesta di profitto degli investimenti effettuati da parte dei privati. In sostanza una tecnica di attuazione essenziale in una programmazione per obiettivi e/o per progetti (v. M.S. Giannini) e/o uno spazio alternativo alla "dominanza autoritativa" pubblicistica (v. G. Guarino), conseguente alla crisi dell'autorità ed alla scarsità delle risorse pubbliche. Naturalmente l'incontro di due razionalità particolari non produce necessariamente una razionalità complessiva, bensì un compromesso accettabile (nella contestuale accettazione del gioco delle parti), così come accade in ogni negozio; i rapporti fra pubblico e privato (e, perché no, fra pubblico e pubblico) si basano infatti sul ben noto criterio economico, menzionato da Vilfredo Pareto, secondo il quale gli affari fra due soggetti si fanno quando tutti e due conseguo-

no il loro interesse.

L'accordo di programma — limitato a soggetti pubblici — viene espressamente previsto nell'art. 27 della Legge 8/6/90 n. 142 relativa all'"ordinamento delle autonomie locali". Tale accordo, così come formulato, mostra palesi derivazioni dall'istituto consortile, ed ha precedenti, ad es., nell'art. 81 del D.P.R. 24/7/77 n. 616 (attuazione della delega di cui alla 382/75), nell'art. 7 della l. 1/3/86 n. 64 (intervento straordinario nel Mezzogiorno), nell'art. 25 della L. 210/85 (istitutiva dall'Ente Ferrovie), nella L. 99/88 (per le opere pubbliche in Sicilia), nonché in numerose Norme Regionali fra cui le LL.RR. Lombardia n. 22/86, n. 55/86 (art. 6), n. 23/90, LL.RR. Friuli-Venezia Giulia 35/87 (art. 3), 10/88 (art. 10), L.R. Emilia-Romagna 36/88 (art. 7), L.R. Veneto 40/90 (art. 13) etc..

L'"animus" della norma nazionale è chiaramente finalizzato ad una programmazione per obiettivi (nella legittima aspettativa che non si tratti di una "spartizione" programmata!); l'accordo è, peraltro, circoscritto nell'ambito di organismi pubblici (varie leggi regionali, prima citate, prevedono invece la compresenza di privati) che elaborano congiuntamente una decisione, con cui si confronta l'operatore privato.

Appare riduttivo che l'accordo non menzioni (nella 142/90) il soggetto privato, anche se la legge 7/8/90 n. 241, relativa alle "nuove norme in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi", sembra supplire nel merito (art. 11, comma 1). Tuttavia, nel predetto articolo (comma 4), si afferma — stranamente — che, per sopravvenuti motivi di pubblico interesse, l'amministrazione può recedere unilateralmente dall'accordo, quasi che le regole del gioco debbano essere diverse per i contraenti (l'indennizzo previsto non sembra significativo al proposito); ancora maggiore perplessità destano poi gli art. 13, 14 (comma IV), 17 (comma II), nei quali si escludono dall'accordo le attività della pubblica amministrazione a contenuto generale relative alla pianificazione e programmazione (in particolare di carattere paesaggistico-territoriale).

Se è vero, come è vero, che gli strumenti urbanistici sono atti amministrativi che contengono previsioni normative, considerato che la pratica della concertazione fra pubblico e privato è — nel presente futuro — più che una opportunità da promuovere una necessità (universalmente adottata), la norma appare deterrente nei confronti del "nuovo corso", finalmente — anche se confusamente — promosso dal pubblico. Per di più l'esecutivo (Ministero della Funzione Pubblica) ha fornito (attraverso circolari diramate all'inizio del 91), una impropria copertura alla lentocrazia, rifiutando ogni trasparenza sui termini dei procedimenti (ossia vanificando l'art. 2 della 241/90); la legge è stata così svuotata di ogni contenuto innovativo anche sotto il profilo dell'"efficienza" nella gestione del territorio.

Sembra trattarsi dell'ennesimo pentimento; quasi che il legislatore dopo aver gettato il sasso ritiri la mano, dubitando che il "disco verde" generale trovi, in materia delicata quale l'urbanistica, una pubblica amministrazione impreparata (per insufficienza organizzativa), e/o predisposta a deformazioni discrezionali (per devianza ideologica).

È evidente che questa limitazione cautelativa (impedimento nel generale, via libera nel particolare nell'ambito del predetto "quadro" generale), non appare — alla luce di eventi di ogni giorno — immotivata; ma è parimenti evidente l'effetto paralizzante nei confronti della domanda di trasformazione e, per di più, diacronico rispetto a talune disposizioni regionali già in essere (v. leggi regionali citate, in particolare lombardo-venete).

In tal modo infatti il fondamento dell'accordo-programma o scambio-complesso, elemento di certezza nel nuovo rapporto pubblico-privato, precondizione nel governo delle dismissioni e nella ri-organizzazione territoriale, appare "dimezzato" dalla ambiguità, oscurità, parzialità, della 241/90.

O, meglio, era "dimezzato" fino a ieri. Si deve alla straordinaria mobilità dell'attuale momento normativo, in particolare alla recentissima Legge 15/12/90 n. 396, ad oggetto "Roma capitale della Repubblica", una ulteriore parziale inversione di rotta. Finalizzata alla "capitale maiuscola" questa legge menziona, nell'art. 3, gli accordi programma (parafrasando l'art. 27 della 142/90); i progetti previsti sono prevalenti rispetto ad ogni precedente atto pianificatorio e viene allestito, al proposito, un "ufficio programma" (sorta di agenzia pubblica) con questo compito.

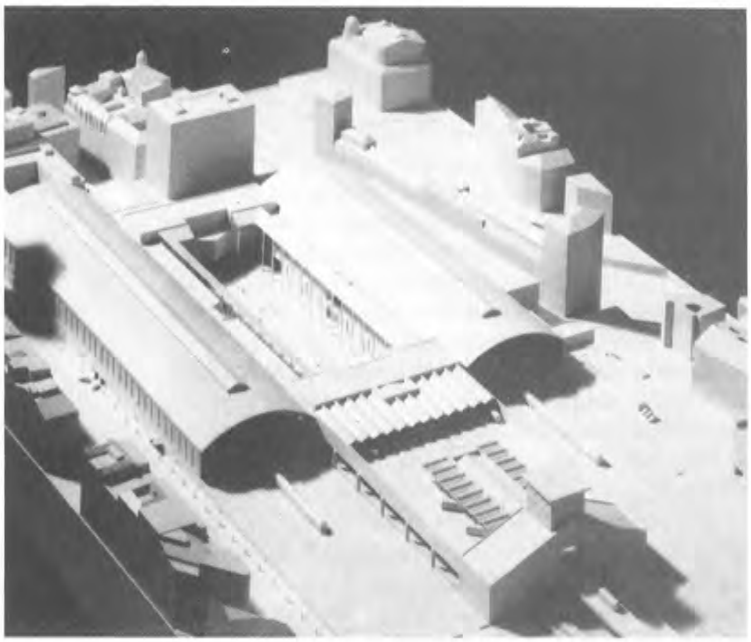
L'attuazione, definite le acquisizioni, spetta all'Amministrazione comunale che provvede alle cessioni dei beni a soggetti pubblici e privati a prezzi proporzionali alla loro "utilizzabilità". In tal modo risulta bypassato l'ostacolo di cui alla 241/90, in quanto le predette contrattazioni (della Pubblica Amministrazione) rivestono contenuti particolari (concretamente individuabili) e non generali.

Non abbiamo evidentemente la possibilità di analizzare l'articolata casistica relativa agli accordi di programma. In particolare le forme contrattuali più raffinate dell'istituto, complementari rispetto allo strumento di base; alludo alle joint-ventures che rientrano in una logica manageriale (anziché amministrativa), molto opportune per affrontare interventi complessi di lungo periodo e ad alto rischio, come la riconversione delle aree dismesse, etc..

Anche sulle "Agencies", sovrapposte agli enti locali, l'analisi si presta ad interessanti sviluppi. Al momento è bene, peraltro, soprassedere, per non portare legna ad un fuoco, che lo stato "apprenti sorcier" non sarebbe forse in grado di dominare.

Il secondo ambito riguarda le dismissioni del patrimonio disponibile degli enti locali (v. art. 3 del D.L. 31/10/90 n. 310 "Disposizioni urgenti in materia di fi-

Bilbau.
Veduta dell'area della stazione



Bilbau.
Il modello della nuova stazione

nanza locale") e dei beni dello Stato e degli enti pubblici (disegno di Legge 1897/bis sulle "Disposizioni sulla gestione produttiva dei beni immobili dello stato", attualmente all'esame della Camera), disegno evidentemente preso in contropiede — in anticipo — dalla 396/90. I criteri di comportamento a carattere generale nelle dismissioni, in qualche modo presenti nella menzionata 1987/bis, non sembrano avere rivestito soverchio rilievo per la 396/90, sollevando perplessità etico-economiche riferibili al "pasticciaccio brutto" caro a C.E. Gadda.

Si possono naturalmente fare considerazioni di vario tipo intorno alle privatizzazioni ma, in primo luogo, non sembra ammissibile che alla base delle alienazioni non ci sia un "progetto" complessivo, con chiari obiettivi economici, territoriali, finanziari; il binario ideologico di principio è — invece — un falso problema.

Sussistono tuttavia altri argomenti pro e contro, altre perplessità.

Non si può, ad esempio, ignorare che nei prossimi anni si accentuerà la competizione fra le aree metropolitane (nell'ambito europeo) per l'insediamento di attività produttive avanzate, in un mercato che allarga sempre più i propri confini. Di conseguenza dovrà aumentare l'efficienza e l'economicità dei servizi, dovranno trovare soluzione pregressi problemi di accessibilità materiale e di velocità di comunicazione immateriale (moltiplicandosi le aree cablate ad alto valore aggiunto).

Lo stato (aree militari etc.), gli enti pubblici (ferrovie), gli enti locali, dispongono di beni ed aziende di servizio, normalmente fonte di deficit, e, nel migliore dei casi, non contributive di alcun reddito. Sovente questo patrimonio è localizzato in "nodi" strategici del tessuto urbano (ad es. prossimità di stazioni ferroviarie o metropolitane, aree centrali a vocazione terziaria etc.); costituisce quindi elemento determinante per operazioni di trasformazione e recupero a larga scala.

Il valore di queste aree e/o immobili può essere, evidentemente, negoziato in ragione della sua utilizzabilità (v. cubatura e destinazioni d'uso). Ciò richiede progetti e soggetti che possano assicurarne l'attuazione (agenzie, società miste pubblico-private, privati etc.). La legge Cutrera (in itinere) sembra poter garantire elementi di certezza a monte delle operazioni, consentendo maggiore autonomia alle pubbliche amministrazioni nella formazione delle iniziative. Anche se l'elemento base del disegno di legge — il "plafond" di edificazione mutuato dall'esperienza francese — dà luogo a onerose valutazioni oltreché a molteplici inconvenienti che ricandidano una "aggiornata" versione della vecchia legge di Napoli del 1865. A valle, nella realizzazione, la strategia contrattuale deve peraltro dispiegarsi in tutta la sua efficacia e trasparenza, anche temporale; nella chiara percezione che le soluzioni peggiori — per ragioni facilmente intuibili — sono quelle "miste", in cui si sommano — in genere — i vizi pubblici e privati e si elidono le rispettive virtù.

Se l'obiettivo preminente è costituito dal processo di crescita urbano e territoriale occorre attivare meccanismi che, nella fedeltà a questa logica di crescita, trascurino le opportunità spicciole e l'esercizio del piccolo cabotaggio.

I processi di sviluppo — di elevato profilo progettuale e finanziario — richiedono quindi — per potersi manifestare al meglio — sinergie fra il pubblico (cui sembrano demandate prevalenti funzioni di controllo) e le capacità propositive ed imprenditoriali private. Nella coscienza della inevitabilità di questo approccio, è opportuno inoltre tener presente che è bene lasciare fare alla mano "invisibile" quello che sa fare meglio della "mano visibile" (le cautele in materia di beni demaniali di valore artistico e culturale sono naturalmente doverose; ma, anche in questo caso, la salvaguardia di questi beni, più che attraverso il titolo di proprietà, passa attraverso la destinazione d'uso che può assicurare la conservazione-manutenzione del bene).

Può concludersi che le disposizioni in materia di dismissione dei beni dello stato etc., per garantire l'efficienza nell'organizzazione territoriale e nelle legittime aspettative finanziarie (il tornaconto del pubblico, sia macroeconomico che microeconomico, è manifestamente un prerequisito), debbono consentire la flessibilità delle destinazioni d'uso (sia pure nella compatibilità morfologica per i beni a valore ambientale), e la flessibilità nelle cubature (qualora non sussistano condizioni ostative proprie del bene e/o contraddizioni di tessuto).

Il legislatore, nell'art. 5 del citato disegno di legge 1987/bis, si è reso conto della necessità di basi contrattuali "certe" nei confronti del contraente privato, visto che il potere autoritativo, esercitato a mezzo del piano dalla Pubblica Amministrazione, può irreversibilmente alterare una corretta contrattazione. In mancanza di garanzie (circa l'utilizzabilità degli oggetti) nessun negozio è fattibile, l'occasione viene necessariamente perduta.

In altri termini il legislatore ha voluto evitare varie possibilità; in primis la truffa del gatto (stato) e della volpe (ente locale) nei confronti del potenziale Pinocchio (privato); oppure, ed è un'altra eventualità, l'affermazione della autonomia discrezionale del locale nei confronti dello stato e degli enti pubblici o, infine, la possibilità di vendette trasversali del locale verso la controparte privata (dello stato e/o degli enti pubblici), in sede di concessione. Si tratta, evidentemente, di ipotesi dietrologiche, ma, in relazione all'esperienza passata, la chiarezza non guasta; soprattutto se si pensa alla delusione delle amministrazioni locali nei confronti del perduto "pasto gratis" (quasi un diritto acquisito, secondo la teoria e la prassi urbanistica degli anni 70). Fanno testo, altresì, vicende di privatizzazioni parlate risoltesi in acquisizioni pubbliche (v. caso Enimont), documentative di una inconsueta via al risanamento (che ha dato luogo a fondati rilievi della Corte dei Conti al Ministero competente).

Le innovative modificazioni rispetto alla situazione in essere mettono tuttavia in evidenza — accanto ai pregi intenzionali — i rischi di una deregulation casuale, in presenza di un ordinamento e di una prassi urbanistica tuttora assurdamente retroattiva rispetto al processo evolutivo della realtà e di una finanza pubblica ancor oggi disegnata sugli spensierati (l'aggettivo non è mio, ma del Ministro del Tesoro attualmente in carica) moduli del passato. È del tutto contraddittoria e controproducente, nei confronti del processo evolutivo, la "summa" degli opposti normativi; una miscela che alimenta il caos deregolamentativo e frena la crescita, una mistura pericolosa e ingovernabile.

La riorganizzazione del territorio non consente quindi né la commistione con le "idee ricevute" di un passato cui è imputabile la presente situazione, né una deregolamentazione incompatibile con una società complessa, soggetta ad una accelerata trasformazione.

Praticare una prassi "combinatoria" sarebbe infatti schizoide. Leviatano può trasformisticamente indossare i panni di Adamo Smith; ma non può riusare, indifferentemente, i vecchi abiti.

I nuovi modelli normativi per risultare quindi veramente efficaci nella ri-regulation debbono — dismesso il passato — coniugarsi con i contenuti e la "filosofia"

ricavabile dalla cognizione del meccanismo evolutivo del sistema (procedimento che non s'improvvisa). La disordinata corsa normativa rammenta infatti la situazione di chi, dopo aver perso tempo dietro falsi scopi, ricerchi — ravvedendosi d'improvviso — la "diritta via" che aveva scientemente smarrito.

È del tutto evidente che ad una occasione storica così concreta, importante, innovativa, quale quella in atto, debba corrispondere una rifondazione della organizzazione territoriale di pari rilievo.

Non può essere ignorato, nel confronto con le problematiche e le esperienze delle città italiane, lo scenario del mutamento nelle città dell'Europa avanzata.

Da questo confronto si evince anzitutto la consapevolezza — nelle stesse — della "centralità" della valenza economica; sviluppo economico significa innovativa trasformazione della città, crescita sociale e morfologica. Questo non vuol dire un improponibile primato dei luoghi del mutamento rispetto ai luoghi della tradizione e della conservazione; significa, peraltro, che la città non costituisce soltanto un aggregato di servizi o un teatro culturale di massa in cui si aggirano comparse adibite ad una anacronistica rappresentazione.

I centri delle città in Europa non sono museificati, la mobilità è favorita, i servizi sofisticati e il terziario innovativo sono implementati. Nelle politiche praticate si avverte — nel rispetto dell'identità — la comprensione culturale della trasformazione in atto e lo sforzo per coniugare l'organizzazione del territorio alle nuove esigenze, cogliendo e interpretando la velocità e la qualità della trasformazione.

La progettualità a vasto respiro che si osserva nel governo delle città francesi, spagnole, olandesi, tedesche, belghe, inglesi (per non citare le esperienze americane troppo diverse, in genere, rispetto alla nostra realtà), deriva da una attiva funzione manageriale, da uno spirito imprenditoriale del pubblico e del governo locale (a elevata cultura sistemica), dalla pragmaticità dei programmi, dalla volontà decisionale (per cui alla progettazione segue la realizzazione), da un effettivo e sostanziale coinvolgimento e partecipazione del privato nella decisionalità e nella operatività.

Nella trasformazione il quadro negoziale fra pubblico e privato costituisce prassi generalizzata e consolidata.

Questa prassi, che ha — nel mondo anglosassone — la tradizione e la diffusione più rilevante (basata sulla definizione e ripartizione dei "planning gains", può farsi risalire all'800), ha portato a sempre più frequenti sostituzioni del privato in ambiti di usuale competenza pubblica, a strategie liberanti il pubblico da oneri di non esclusiva competenza attraverso incentivi — di varia natura — al privato (ad es. promozione e sviluppo di grandi infrastrutture di trasporto da parte dell'imprenditoria privata parzialmente "compensati", ad es., da premi di cubatura negli ambiti dei terminals e/o delle stazioni, a preminente vocazione terziaria e commerciale).

La "partnership" pubblico-privato ha assunto forme diverse e flessibili, in una privilegiata cultura del caso per caso; troviamo ad es. "agencies" e/o "development corporations" che sostituiscono i soggetti pubblici locali, nelle operazioni di riorganizzazione, dettando regole e norme ad hoc (che travalicano gli strumenti urbanistici in essere) a sostegno dell'iniziativa, addossandosi anche, se del caso, compiti attuativi.

In genere l'obiettivo del pubblico è quello di realizzare progetti di interesse collettivo mobilitando risorse private, considerati i mezzi insufficienti a disposizione e tenuto conto degli investimenti, di sua spettanza, non delegabili.

Gli interventi (infrastrutture per trasporti urbani di massa, aree urbane dismesse, progetti di risanamento urbano, porti, etc.) a carattere pervasivo nell'Europa avanzata (impossibili le citazioni, dovendo essere chiamato in causa il processo evolutivo della realtà nella sua totalità), esemplificano una "filosofia" comune al pubblico ed al privato nella riorganizzazione del territorio; da questa "filosofia" sono enucleabili coordinate strategiche che spiegano la facilità e il successo dell'approccio nella generalizzata applicazione.

Alla conclusione di questa nota dobbiamo constatare che ci troviamo in mezzo al guado; col compito di dover amministrare, nella trasformazione, la crescente complessità. Il passato, pensiamo soprattutto all'organizzazione del territorio, ci consegna una eredità fuorviante di cui occorre disfarsi rapidamente, per non pregiudicare ulteriormente il presente e deformare il futuro. La cultura urbanistica ereditata, se — in qualche modo — può considerarsi contributiva al "mestiere", è pressoché assente nei confronti delle tematiche emergenti dalla realtà, nella progettualità e nell'attuazione. Le leggi e/o i disegni di legge (in itinere) degli anni '90, trasudano — pur nell'alternativa al passato — carenza "sistemica", incapacità, incertezza gestionale.

A fronte delle pseudo-certezze razionalistiche e/o degli enunciati utopici salvifici degli anni 70, così ostentatamente sicuri della bontà delle scelte formulate, la trasformazione economica e le tecnologie (specie nelle comunicazioni immateriali), hanno riproposto l'inconoscibilità dell'interesse collettivo; perché (v. G. Pericu), in realtà gli assetti urbanistici corretti sono tanti, probabilmente indefiniti, rapportati a variabili che rendono l'interesse urbanistico difficilmente puntualizzabile nel concreto (di qui la difficoltà della percezione dell'interesse collettivo anche per la Pubblica Amministrazione, smarrita, nel terreno di sua peculiare pertinenza, rispetto alle formule più attuali, ad es. l'accordo complesso, e/o alle decisioni concettualmente più coraggiose).

Un secondo ordine di problemi che rende difficile la

formazione di una "filosofia" alternativa di supporto-riferimento all'organizzazione del territorio, deriva da taluni miti della cultura giuridica, dalla inesperienza o rifiuto nei confronti dell'analisi economica del diritto, dalla non assimilata percezione degli effetti tecnologici innovativi.

Andiamo per ordine.

Il mito della legalità, benché da tempo sul viale del tramonto, si fonda come è noto sulla sovranità, unilateralità, discrezionalità delle scelte (necessariamente di interesse collettivo), sulla non contrattualità della funzione pubblica, sulla tipicità astratta del procedimento amministrativo etc..

Nel rapporto pubblico-privato il principio legalitario autoritativo (farisaico perché, come dimostrano i P.R.G. e le riorganizzazioni dei pubblici servizi, la contrattazione esiste da sempre), appare del tutto in controtendenza rispetto alla domanda della realtà, alle esperienze europee (recepite, sia pure in modo del tutto approssimato, nella "svolta" degli anni 90).

Si prospetta l'esigenza della dismissione dei "poteri autoritativi" della pubblica amministrazione e, nel contempo, una più elevata assunzione di responsabilità della stessa da esercitarsi secondo una logica efficientistica, economicistica, concreta (da un regime ad atto amministrativo ad un regime di "common law") nella programmazione e nel controllo gestionale.

Non si tratta naturalmente di cosa da poco; ma non si vede — in mancanza — in quale sistema di coordinate possano collocarsi gli accordi programma e le privatizzazioni dei beni pubblici.

Quanto sopra, mi riferisco particolarmente alla logica efficientistica, per ora fata morgana del nostro sistema (pur fondato sull'economia di mercato), richiama anche l'attenzione sull'analisi economica del diritto ("economic analysis of law") alla base della norma e/o dei provvedimenti nei paesi di tradizione anglosassone; analisi necessariamente operante sia nella fase della creazione degli strumenti giuridici, sia negli effetti prodotti dagli strumenti adottati nelle applicazioni.

L'astrazione della norma urbanistica del passato, nel nostro paese, è imputabile al prevalere (prevaricare) delle valenze politiche e ideologiche rispetto alle valenze economiche, alla latitanza — nella norma — dell'antefatto economico; di qui la delegittimazione del potere ("responsabile" della norma) nella realtà, ulteriormente esaltata dal mutamento.

È evidente che a queste carenze sono attribuibili deficienze comportamentali (per es. mancanza di managerialità nella pubblica amministrazione) ma soprattutto la pratica impossibilità di rimuovere le spesse stratificazioni distopiche, di voltar pagina rapidamente e in modo radicale rispetto alle concrezioni del passato. In altri termini appare inevitabile un transitorio (v. norme anni 90), in quanto una "filosofia" con contenuti di rottura rispetto alla situazione in essere non si allestisce senza una conveniente assimilazione concettuale e comportamentale.

Al transitorio spetta quindi — in negativo — diligentemente cancellare inattuali vincolismi tecnici ed ideologici (inseguendo la realtà in mutamento), eliminare le "idee ricevute" contraddittorie nei confronti del presente-futuro, dissolvere le persistenze dell'iconografia dei "mondi alla rovescia" cari all'utopia preindustriale; in positivo rivisitare le funzioni strategiche del pubblico minimalizzandole (come è naturale in una programmazione per obiettivi), approfondendo le coordinate giuridiche e operative conseguenti al rapporto paritario pubblico-privato, in un quadro di certezze coniugate alla più elevata flessibilità (contenutistica e procedimentale), all'efficacia dei contenuti, alla qualità della rappresentazione.

La campana suona dunque, oltreché per le riforme istituzionali, anche per l'organizzazione del territorio; e suona sempre più insistentemente.

È di comune cognizione che quando ci si trova in mezzo al guado, nello specifico equidistanti dal congedo dell'inattuale involucro del passato e dal difficile approdo sulla inedita opposta riva, non si può stare fermi; la corrente affoga l'ambiguo, trascina casualmente l'incerto.

In questa rischiosa situazione le decisioni non possono essere affette da strabismo retroattivo, ma volte al futuro-presente, alla sponda obiettivo.

Naturalmente nessuna opzione è asettica; consapevoli tuttavia della delegittimazione e della desincronizzazione delle istituzioni, preferiamo porci dalla parte della realtà, per evitare gli errori del passato, le condizioni che ci hanno portato a dover fare, ora, un percorso tutto in salita.

La dinamica della realtà, nelle società sviluppate è, per sua natura, anomica, aideologica, aperta; se poi la realtà, in ogni dove — sceglie la "mano invisibile" e dismette la "mano visibile", ciò è solo da imputarsi alla "forza vindice" della ragione ed al buonsenso della realtà stessa.

Nota

L'esuberante produzione normativa in atto non sembra prevedere soste né, tanto meno, meditati ed organici "riordini" in materia di organizzazione del territorio. Questa nota, pertanto, deve essere doverosamente datata: marzo 1991.

HOVET CENTRUM KB · STOCKHOLM ARENA

Situazioni
a cura di Vittorio Pollini

La vite di Castel Mareccio

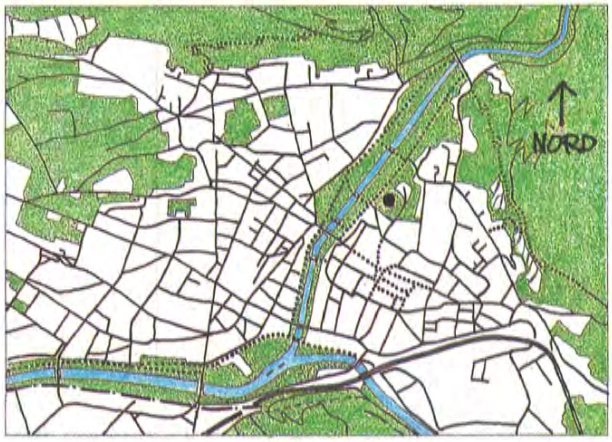
Castel Mareccio

È con notevole stupore che arrivando dalle vie strette del centro, si possa cogliere, immerso in un mare di viti, quel piccolo maniero a scala umana che è Castel Mareccio. Imboccando il breve vialetto, l'insieme fortilizio, pur nell'insistente curiosità attrattiva che è in grado di suscitare, ci appare già in parte familiare, disponibile ad un dialogo emozionale diretto e rilassante. L'informalità sembra accrescere quando, arrivati alla prima torre d'angolo, ci si accorge di quelle piccole feritoie dalle forme un po' bizzarre che sembrano rifinirne con disincantata estemporaneità l'attacco al prato circostante. La vite attorno, uniforme e discreta, ci accompagna nel breve passeggio, accentuando le forme delle quattro torri circolari poste agli angoli dell'insieme fortilizio, giustapposizione rinascimentale alla cinta muraria trapuntata di finestre fiorite, ai tetti spioventi e alla torre principale addossata al lato nord. Un po' alla volta l'occhio attento si accorge anche della presenza d'un segno limitante, persistente, posto oltre il vigneto ad occidente, rappresentato da una muraglia dalla cresta alberata, dove l'onda uniforme dei vitigni sembra infrangersi con risoluta pacatezza.

La breve visita al castello ci riporta ad intensi umori medioevali, fatti di storie romanzate, immortalate negli affreschi delle sale, ma anche di pietre, di volte e di solai lignei resi convessi dal tempo.

Dalla sala Römer, al piccolo cortile oblungo, di sotto al volto del portone, ci si ritrova nuovamente nel vialetto che porta dritto alla muraglia. Pochi passi e, alla prima svolta sulla sinistra, ci si immerge in un condotto naturale fatto di grosse pietre dalle sfumature rosate e dal tetto composto di viti ed esili sostegni lignei. La naturale bellezza dei pochi ingredienti materici presenti e la loro semplice, intelligente, disposizione volumetrica, conferiscono all'insieme un indiscutibile caloroso *enclosure* che ci accompagna, in piacevole protezione, fino al cancello di accesso posto alla svolta successiva. La calda rugosità dell'alta muraglia di cinta, pressoché rettilinea, il tetto di viti e la recinzione a lato ad altezza d'uomo, sembrano dipanare il cielo e le montagne circostanti contro lo sfrangiamento dei profili variegati dei tetti del castello e dei pochi edifici circostanti che la particolare visuale prospettica consente di percepire.

Dalla breve scalinata si accede al sovrastante Lungo Talvera di Bolzano, fra sophora japonica, ippocastani, tigli e curiosi palmizi incappucciati di stuoie di canne a protezione dal gelo invernale. Dall'ampio percorso pedonale, si scorgono sequenze più naturali che cittadine: il castello immerso e ritagliato nell'uni-



Schema urbanistico di Bolzano: il Talvera separa il centro storico dall'espansione di Gries (• Castel Mareccio).

Edifici di epoca diversa fra le viti del Lungo Talvera.

La stradina di accesso al castello a ridosso della muraglia del Lungo Talvera

forme compattezza dei filari, gli edifici circostanti, contenuti, l'ampia golena del torrente quasi pianeggiante, sito ideale per i giochi di bimbi vocianti, il fruscio dell'acqua del torrente, lontano, che sembra accomunarsi con la fitta vegetazione del Lungo Talvera di Gries e con le pendici delle colline circostanti dell'arco settentrionale. Da questo particolare "belvedere lineare" Castel Mareccio sembra acuire fattezze e proporzioni ancor più umane, affossato, com'è, alla stessa "vita planivolumetrica" degli edifici contermini. Le sue bellezze familiari, istintuali, di poc'anzi, sembrano correlarsi con rinnovato vigore percettivo a quell'insieme fatto di luoghi, così consoni, così stranamente insaporiti di movenze qualitative urbano-ambientali. Un velo impercettibile di "insistenza" sembra legare idealmente l'insieme (città-fiume-collina), di difficile decifrazione, o forse, di nostra evidente incapacità acclaratoria. Da questo osservatorio urbano privilegiato, Castel Mareccio appare sempre più una feconda smagliatura di quella coltre di viti, ordinata, che si sparge d'intorno a ridosso delle mura di sostegno della passeggiata del Lungo Talvera Bolzano.

Più oltre, ove il percorso si restringe e si fa meno cittadino, ancora le viti sembrano stranamente connettivare prospetticamente due edifici dalle differenti vestigia: l'uno, avvinghiato quasi attorno ad una piccola torre fortilizia, l'altro, un condominio moderno dal colore un po' sbiadito, ricomposto geometricamente nell'uniformità del suo tetto regolare a padiglione. Il contrasto è evidente, forse insostenibile altrove, ma la "disponibilità" del luogo sembra accettare anche linguaggi formali così diversi; in fondo, la città stessa, da sempre è stata luogo di incontro, comunanza e confronto tra due mondi così diversi quali quelli di origine germanica e latina.

Ben diverso doveva apparire questo particolare ambito territoriale, quando, nel 1194, Bertoldo da Bolzano compariva in alcuni documen-

compressa dall'avanzare del tessuto cittadino. La vite così uniforme e discreta acuisce evidenti valenze connettivanti, anche a livello urbano, e nel ritornare sul Lungo Talvera e sul fitto pergolato del vialetto di accesso al castello si ha la certezza, nel rivisitare quei luoghi ormai familiari, di aver finalmente compreso quella "insistenza percettiva" che sembrava sottendere il tutto e che non riuscivamo a decifrare nell'interezza del suo intimo significato.

Nel riandar per un istante alle parole del viandante Goethe che "nel bel sole allegro" della conca di Bolzano, fu colpito dalle "viti disposte su lunghi pergolati bassi", non possiamo che idealmente brindare: "lunga vita alla vite di Castel Mareccio", e alla sensibilità urbanistica che, nel tempo, sembra essersi qui dimostrata.

Pasqualino Boschetto

ti quale primo proprietario e costruttore di Castel Mareccio. Il nucleo originario approntato attorno alla torre quadrata a cinque piani, si trovava allora pressoché alla quota del torrente, in una zona pietrosa dalla quale sembra appunto derivare il nome (dal retico "mara" o "marecz"). A seguito della catastrofica inondazione prodotta dal Talvera nel 1541, vennero costruite efficaci arginature, successivamente ampliate e rinforzate nella seconda metà del '600 con la costruzione dell'attuale muraglia a sostegno della passeggiata Lungo Talvera Bolzano. Anche il castello in quel periodo, fu sottoposto a profonde ristrutturazioni e ampliamenti voluti in particolar modo dai fratelli Römer nella seconda metà del '500, con la costruzione, tra l'altro, delle quattro torri circolari disposte agli angoli che conferirono all'insieme architettonico l'attuale aspetto.

Proseguendo il cammino in direzione di S. Antonio, il percorso si fa via via meno costruito, sempre più naturale, pur nella rettilineità artificiale del suo lungo viale. La successiva, breve salita alla passeggiata S. Osvaldo, ci consente di cogliere buona parte della città nelle sue linee fondamentali.

Tutto o quasi sembra trovar risposta da quassù. Indelebile appare il segno della muraglia del Lungo Talvera Bolzano che da S. Antonio, a ritroso, si immerge nell'aggregato urbano, accompagnato d'un lato dalla spessa cesura naturale del Talvera e dall'altro, ai suoi piedi, d'un cordone spesso di viti che scendono dalle pendici circostanti per incunearsi nella città, fin proprio ad arrivare sulla sagoma turrita di Castel Mareccio, sparso fra gli edifici.

Il piccolo maniero da questo particolare osservatorio, più che una fortezza difensiva, sembra quasi "l'origine cittadina della vite", ovvero, con maggiore probabilità, l'ultimo baluardo di salvezza per quella stessa vite che appare sempre più

La costruzione della città
a cura di Rossella Rossi

Il risanamento di Napoli: il rettifilo

Napoli in una pianta del 1815.

Tra le vicende che accompagnano il non facile cammino di una Italia appena unita, la città e le sue trasformazioni occupano un posto predominante. E già in questi primi anni del giovane Stato la *questione Napoli*, con tutta la gravità dei suoi problemi, si pone all'attenzione e diviene problema nazionale.

La città versa in uno stato di profondo malessere: i servizi primari inesistenti, le condizioni igieniche estremamente precarie, le case malsane, l'affollamento eccessivo e il disservizio amministrativo sono i suoi mali più gravi.

Così, come in altre città italiane, anche a Napoli sembra avvertirsi la necessità del miglioramento dell'organizzazione funzionale dell'insieme urbano e del risanamento dei quartieri malsani nel tentativo di avvicinare la città a quella misura di *decoro* che andava caratterizzando soprattutto le realtà urbane dell'Italia settentrionale.

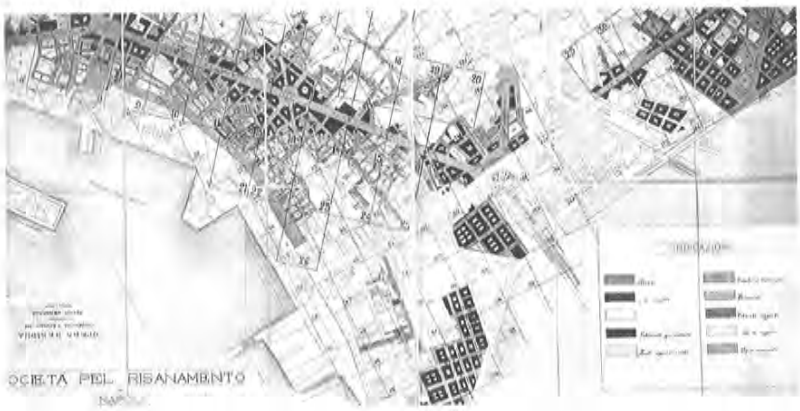
Significative, al proposito, sono le parole del neoeletto Sindaco Sandonato nel 1876: ...''Napoli non ha in questi sedici anni compiuto nulla che possa somigliare a quella specie di trasformazione che fortunatamente operarono altre città italiane come Milano e Firenze...''

La condizione di estremo degrado della città è testimoniata anche, in maniera attenta e partecipe, da numerosi economisti, sociologi e scrittori; si ricordino gli studi di J. White Mario e le pagine di M. Serao, le corrispondenze di R. Fucini e, soprattutto, la voce intelligente di P. Villari e delle sue Lettere meridionali.

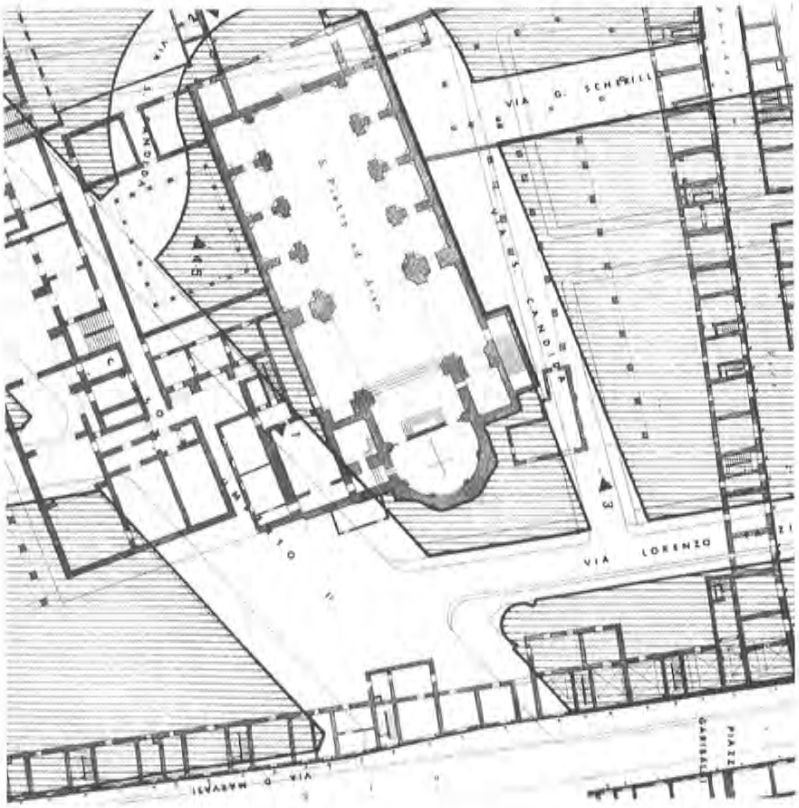
Alcuni studi e progetti per la città erano, a dire il vero stati avviati sin dagli anni '70. Le molte proposte avanzate — che in larga misura si muovevano nell'ottica del *grand-travaux*, secondo il fortunato modello parigino — non ebbero alcun esito concreto se non quello di generare il bisogno di un piano unitario per le aree centrali che si tradurrà nello *Schema ordinatore del 1873*: quest'ultimo anticiperà alcuni temi che saranno alla base del *Piano di Risanamento* del 1885 (rettifilo e demolizione del quartiere S. Brigida).

Nel 1884, con l'elezione a Sindaco di N. Amore, sembra intravvedersi la possibilità di risolvere alcuni dei mali più antichi e profondi di Napoli ma, nello stesso anno, in questa città già così ferita, divampa una grave epidemia di colera.

Sulla scia di questo evento doloroso viene prontamente predisposto, alla fine del medesimo anno, un *piano di risanamento per la città*, a firma dell'ing. Giambarba, capo dell'Ufficio Tecnico comunale (1). Nel 1885, inoltre, l'allora governo De-Pretis vara una legge speciale per il risanamento della città di Napoli. L'intervento veniva dichiarato di pubblica utilità e la legge speciale fissava i nuovi criteri di determinazione dell'indennità di esproprio fino ad allora regolata dalla legge 2539 del 1865 che la riferiva al valore reale risultante dalla libera contrattazione di mercato. La legge di Napoli, per dare maggior celerità alla fase di determinazione dell'indennità e, in realtà, per agevolare la proprietà elevando il valore venale dei beni, nella maggior parte fatiscente, fissa un nuovo criterio di determinazione dell'indennità che viene stabilita, mutuando un esempio anglosassone, nella media tra valore reale e coacervo decennale dei fitti. La legge che è approvata sulla base del progetto di massima dell'ing. Giambarba e del piano per le fognature e l'acquedotto dell'ing. G. Bruno, in sintesi premia le situazioni di alti profitti fondiari nel centro decrepito



Il piano di Risanamento



Il piano di Risanamento, particolare.

della città.

Il tema privilegiato del Piano di risanamento è la creazione di un ampio rettifilo, il corso Umberto I: *arteria risanante* che nell'unire il centro alla periferia della città, *bonifica* ampie superfici, demolendo i quartieri bassi antichi e malsani. Con il piano si prevedeva, inoltre, una colmata a mare con nuove aree di espansione lungo la costa. Il grande viale, di segno europeo, sul quale si innestano alcune trasversali, parte dalla Stazione e attraversa i *bassi* di Porto, Pendini e Mercato. Il nuovo *decumano borghese* collega la Stazione con il centro rappresentativo e direzionale della città, da piazza del Municipio a piazza Plebiscito.

Il piano subisce ritardi e il fatidico colpo di piccone viene dato nel 1889, ben quattro anni dopo l'approvazione della legge speciale per Napoli. L'appalto dei lavori è affidato alla Società per il Risanamento di Napoli che ha pieni poteri di esproprio e, di fatto, rimane proprietaria di tutte le aree edificabili.

Prende avvio così, dopo alcune modifiche apportate al tracciato del Rettifilo, quella che è stata definita una delle vicende più esemplari dell'appropriazione borghese della città popolare.

Il suolo recuperato alla *nuova centralità* è a tutto vantaggio della classe dirigente napoletana che trasforma tale spazio, depurato dalla scomoda presenza popolare — trasferita e nascosta in ghetti più lontani — per usi residenziali, terziari, commerciali. Ed anche le opere di architettura che si accompagnano alla creazione del Rettifilo, quali la Borsa, ultimata nel 1895 e la galleria Umberto I, moderno foro, confermano ed esaltano il nuovo ruolo di questa area urbana.

Il risanamento di Napoli si traduce, così, in una vantaggiosa operazione per il capitale fondiario, con un meccanismo, peraltro, che è proprio di tanti interventi coevi operati nelle città italiane grandi e piccole.

Così come è simile il linguaggio della progettazione del decoro: in

una sorta di ideale *abaco* riproponibile in più città — spesso diversissime fra loro per cultura, dimensione e immagine — la grande arteria, gli assi stradali che si incrociano in piazze poligonali, lo sfoggio di moduli stilistici e tipologici consueti dell'edilizia borghese sono gli ingredienti di tale operazione.

La trasformazione borghese di Napoli si attua attraverso l'appropriazione della parte centrale della città, il suo cuore antico, partendo da condizioni *ottimali* quali il degrado fisico edilizio di quei luoghi e la marginalità economica e sociale del ceto residente.

Il risanamento si risolve, dunque, in una grossa operazione antipopolare. All'autore del Piano va riconosciuto comunque — così come ad altri architetti a lui coevi impegnati in altre città italiane — il merito di una progettazione di largo respiro, svolta fra l'altro in poco tempo, capace di vedere in maniera chiara e unitaria i problemi; testimonianza, inoltre, di quell'impegno puntuale e costante che caratterizzava l'esercizio dell'architettura nel secolo scorso.

L'operazione del risanamento fu, peraltro, preceduta e seguita dal consenso e dal plauso della cultura napoletana che, d'altra parte, era allineata alla cultura urbanistica dominante, in quegli anni, in tutta Europa e in Italia.

Il giovane Croce, direttore di "Napoli nobilissima", a proposito dei lavori al Porto scrisse: "... dietro, si levano già, altissime le costruzioni del Risanamento. Di questi grandi e pomposi edifici tutti abbiamo detto e diciamo dal punto di vista artistico, piuttosto male. Ma, in verità chi guarda con gli occhi ancora offesi della sozzura antica della Napoli morente, non può mostrarsi di un gusto estetico troppo sottile e raffinato. In quei palazzi bisogna vedere le macchine esecutrici di una giustizia troppo a lungo aspettata: sono vere ghigliottine, che tagliano la testa a centomila sozzure messe in fila..."(2)

Tra le poche voci ostili ricordiamo, ancora, quella lucida e preziosa, di Pasquale Villari che potremmo definire il precorritore di una nuova coscienza e cultura della città.

Ma, negli anni che seguono, la corruzione e le malversazioni nella gestione della città e nella operazione del Risanamento vengono alla luce. Il clima delle polemiche si fa rovente, le accuse contro la classe dirigente napoletana diventano pesantissime. Ma ciò che fa esplodere la questione Napoli in tutta la gravità dei suoi endemici problemi è l'inchiesta Saredo, dal nome del senatore ligure che fu incaricato di presiedere la commissione di inchiesta parlamentare "su tutti gli atti delle amministrazioni di Napoli".

Nel 1901 furono pubblicati i risultati dell'inchiesta; la seconda parte relativa agli anni 1860-1900, dei quali ci occupiamo, è un gravissimo atto d'accusa contro una gestione della città che aveva fallito ogni intento sociale, cancellato preziose presenze e trasformato il Risanamento in una vasta ed esclusiva operazione speculativa.

Rossella Rossi

Note

1 Il Giambarba è anche l'autore di un prezioso rilievo topografico di Napoli, eseguito fra il 1887 e il 1890 in scala 1/2000, che sostituirà, nella storia cartografica di Napoli la carta settecentesca del Duca di Noja.

2 La citazione è contenuta in Cesare De Seta, *Napoli*, Laterza 1981, pag. 265.

Napoli in una veduta di Francesco Pagano del 1547.

Tecnologie per la scena urbana
a cura di Mario Zaffagnini

I colori della città storica

Già nel primo intervento sugli intonaci per i centri storici ebbi modo di dire che ormai è in avanzata fase di acquisizione la necessità di definire metodi progettuali nei piani verticali che definiscono gli edifici.

Ciò deriva dalla consapevole esigenza di un indirizzo pubblico per la salvaguardia dell'"aspetto esterno" dell'ambiente storico costruito, aspetto che travalica l'interesse privato, essendo, di fatto, di godimento pubblico. E ciò è ancora più opportuno oggi, quando la cosiddetta cultura del progetto, dopo aver superato la costruzione del "nuovo", è in grado di affrontare la gestione e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, attuando interventi di recupero e di risanamento, non solo settorialmente, ma anche e soprattutto in termini di contestualità. Infatti il singolo manufatto deve necessariamente essere messo in relazione con l'isolato, la via, il quartiere, in una parola, con l'ambiente costruito e con l'ambiente naturale.

Lo studio dello spazio urbano porta ad una prima conclusione: il colore è la parte predominante e caratterizzante della scena urbana ed è segno distintivo di ogni città.

La decorazione cromatica degli edifici, sia interna sia esterna, appare, anche se con notevoli diversità secondo la posizione geografica, gli usi ed i costumi, in tutte le civiltà. Ed anche se, nelle singole realtà, coesistono abitudini e criteri cromatici spesso contrastanti, è possibile rintracciare la matrice comune, che mette in relazione ed in stretta dipendenza i significati dei luoghi con il colore, così non sembra azzardato affermare che le facciate di una strada o di una piazza possono simbolicamente rappresentare i volti della gente che vi abita.

Il colore dei supporti intonacati insomma non è un accidente dell'architettura, ma parte integrante, anzi definitiva e sostanziale, di ogni singola invenzione architettonica.

L'architettura del passato non era ritenuta finita senza le sue decorazioni pittoriche, come del resto senza le sue decorazioni plastiche e i suoi elementi di arredo. Il fare architettura era concepito come la risultante di varie componenti interdisciplinari, non era quindi pensabile progettare un edificio, senza avere prima confrontato la planimetria con i prospetti interni ed esterni, nei quali struttura e decorazione erano pensati in un rapporto biunivoco tendente a realizzare un manufatto da inserire in uno specifico spazio, non solo architettonico, ma anche urbanistico.

Al di là di ogni valutazione di stile, proprio dei diversi periodi storici ed ambientali che ha creato un rapporto autonomo e ben codificato fra le varie componenti progettuali, possiamo dire che sempre è stata presa in considerazione una costante, che era quella di inserire l'ambiente costruito in quello costruito precedentemente e soprattutto in quello naturale, senza soluzione di continuità; l'uso di materiali locali e di intonaci dipinti o semplicemente colorati con le terre cavate sul posto permetteva di instaurare un rapporto armonioso fra i colori luminosi degli edifici e quelli diffusi e confusi nelle terre circostanti.

Tutto questo era realizzato non solo con raffigurazioni sacre o profane, ma anche con quel nutrito campionario di finti mattoni, finti marmi, finto bugnato che è stato realizzato molto spesso solamente con intonaco colorato, usando le terre cavate sul posto.

Purtroppo la pittura murale dipinta su intonaco, e in quanto tale non disgiungibile da esso, è sempre rimasta, ingiustamente, in una condizione di inferiorità rispetto alla pittura su tela o su tavola e considerata solo un rivestimento aggiunto che sovraccarica la struttura architettonica.

La pittura murale invece non deve essere concepita come una parente povera della pittura da cavalletto, destinata ad essere goduta unicamente come fatto a sè stante, ma deve essere fruita nella sua articolazione specifica con l'architettura. Questa articolazione era pensata già in fase progettuale; infatti in molte città del Veneto come Verona, Treviso e Vicenza, ma anche a Brescia, a Trento, a Bolzano e soprattutto a Genova vi era un gusto particolare per le facciate dipinte ove, tra finti apparati decorativi e finte architetture, emergevano scene sacre intervallate molto spesso a scene profane.

Vi era dunque fra pittore ed architetto una stretta convivenza che ha permesso di connettere due linguaggi che, pur con regole autonome, entrando in relazione-competizione fra loro, hanno elevato le espressioni formali e figurative dell'architettura.

Sull'argomento Sebastiano Serlio nei "Sei libri di architettura" all'inizio del cap. XI, che tratta "Degli argomenti della pittura, fuori e dentro gli edifici" ha sentito la necessità di esprimersi così: "Per non lasciar sorte d'ornamenti, dei quali io non dia qualche regola, così nella pittura, come nelle altre cose; dico che l'architetto non solamente dee prender cura de gli ornamenti circa le pietre, o circa i marmi ma dell'opera del pennello ancora, per ornare i muri convien che egli ne sia l'ordinatore, come padrone di tutti coloro che nella fabbrica si adoperano...".

I palazzi Mazzanti in Piazza Erbe a Verona affrescati da Alberto Cavalli in due riprese, la parte destra nel 1517 e la sinistra nel 1530. Le pitture murali sono state recentemente restaurate, ma tale restauro non ha preso in considerazione l'intonaco semplicemente colorato.

Tale puntuale osservazione del Serlio purtroppo non sempre è condivisa da molti progettisti dei nostri giorni, i quali nel caso di restauro di pitture murali si defilano e lasciano la responsabilità ai restauratori i quali però, pur svolgendo lodevolmente il loro specifico compito, nella maggior parte dei casi, considerano la pittura murale come un'ideale tela, senza alcun collegamento con la parete che la ospita e ritengono che la parete possa essere lasciata così com'è, anche se fortemente deteriorata.

Ciò deriva dal fatto che la pittura murale non è considerata, come dovrebbe essere, un materiale edilizio che concorre, alla stessa stregua di qualsiasi parte di fabbrica, a definire il complesso architettonico. Tale modo di pensare del resto è proprio anche del Ministro dei Beni Culturali, il quale non ha ancora delimitato in modo incontrovertibile le competenze fra i suoi uffici periferici, così che non si sa ancora se gli affreschi siano di competenza della

Palazzo Pasquini a Verona affrescato da Nicolò Giolfino nel 1505. Si può notare dalla disposizione delle finestre, le centrali accostate per lasciare ampie campiture in facciata, come l'architettura veronese del primo Cinquecento prevedesse già in fase progettuale la pittura di facciata.

Soprintendenza ai Beni Ambientali ed Architettonici o di quella dei beni Artistici e Storici.

Nemmeno il corrente lessico viene in aiuto: infatti ancor oggi per affresco si intende non la tecnica, ma qualsiasi tipo di pittura stesa, nella maggior parte dei casi, con tecniche a secco; solo ultimamente comincia ad essere impiegato il termine pittura murale che è peraltro ancora generico rispetto alla puntuale definizione tedesca "Fassadenmalerei", che letteralmente significa pittura di facciata, ove è evidente la determinazione di una specifica funzione.

Se la pittura di facciata, per così dire figurativa e/o decorativa, corre gravi rischi, con maggior forza li sta correndo l'intonaco semplicemente colorato, per il quale si assiste spesso ad una distruzione sistematica e quasi mai si procede ad un restauro conservativo, come ho già avuto modo di spiegare nell'intervento relativo agli intonaci.

A ciò si aggiunge che nel conseguente ripristino degli intonaci degli edifici oggi quasi mai la fase progettuale studia il colore, il quale molto spesso è scelto non dopo considerazioni verificate progettualmente, ma in seguito ai suggerimenti commerciali dei vari colorifici, che sicuramente non tengono conto della gamma precisa e caratterizzante di ogni luogo. Per di più i nuovi materiali usati, a base di coloranti sintetici, falsano grandemente il senso di trasparenza e lucentezza propria dei colori storici, trasformando così l'aspetto cromatico in una realtà sempre più artificiale, opaca e sorda al riflesso dei raggi solari; ma il colore delle facciate non è un trucco o maschera da togliere a piacimento, è il volto della città. Inoltre, ed è la cosa più grave, l'uso selvaggio di questi prodotti sintetici, che molto superficialmente viene giustificato con la non durevolezza dei coloranti storici e col minor costo, lascia tracce indelebili sul territorio, dal momento che l'arco di vita temporale di questi prodotti è piuttosto lungo.

Ciò è dovuto anche al fatto che oggi purtroppo è quasi sparita quella categoria di pittori artigiani che si preparava i colori da sé con sensibilità e competenza, impiegando tecniche che prevedevano l'uso di terre minerali naturali, cavate sul posto, che permettevano tinteggiature trasparenti, come si può verificare soprattutto dopo un temporale, quando i raggi solari, non ostacolati dal pulviscolo atmosferico, fanno brillare la sabbia degli intonaci dipinti con tecniche ad affresco o a cal-

In uno dei pochi stabilimenti, ancora presenti in Italia, per la lavorazione delle terre minerali naturali, la fase della polverizzazione delle terre.

La fase dell'insaccamento delle terre minerali naturali in un vecchio stabilimento a Verona (ditta Dolci).

Questo abbaino in una copertura a Burano (Venezia) ci fa comprendere come il colore può essere inteso come simbolo di proprietà.

ce. Rimandando ad un prossimo intervento l'illustrazione delle tecniche pittoriche storiche, vorrei soffermarmi sulle qualità delle terre naturali minerali, il cui impiego purtroppo dal dopoguerra ha subito un tracollo, perché sono state sostituite per lo più da pigmenti chimici.

Nello stesso tempo, tecniche esecutive di coloritura e criteri di preparazione delle tinte utilizzati per secoli sono stati pressoché abbandonati o profondamente mutati e oggi la cavatura di terre minerali naturali e relativa lavorazione si è largamente ridotta, tanto che gli stabilimenti in Italia ancora operanti nel settore sono da contare sulle dita di due mani. Permangono ancora, però, limitate produzioni destinate al restauro o alle preparazioni di colori "per belle arti" come si diceva un tempo. Inoltre si è ridotta, per mancanza di mercato, la vasta gamma di colori anticamente disponibile, ognuna caratterizzata da peculiari sfumature cromatiche non ottenibili artificialmente.

Le terre coloranti sono sostanze del mondo minerale che si trovano in natura per lo più allo stato "terroso" e appartengono quindi a profili superficiali del suolo. La colorazione di queste terre naturali è dovuta, nella maggior parte dei casi, alla presenza di ferro, in genere sotto forma di ossido, idrossido o silicati idrati.

Le terre, una volta cavate, devono essere sottoposte a necessarie lavorazioni di purificazione e ad eventuale macinazione, per aumentare il

La schiera di case in Fondamenta Terranova a Burano (Venezia) dimostra ancora una volta come il colore sia impiegato per caratterizzare la proprietà. La caratteristica propria dei colori di Burano purtroppo sta per essere falsata per l'impiego delle tinteggiature cosiddette lavabili.

potere coprente; possono essere impiegate al loro stato naturale, senza perciò alcun intervento di modificazione mineralogica, oppure previa operazione di "bruciatura" con conseguenti trasformazioni mineralogiche e in particolare del colore.

In generale le terre colorate si distinguono in terre naturali e in terre bruciate come nel caso delle terre di Siena e delle terre d'ombra. A seconda del colore, e quindi della loro natura mineralogica, si possono ulteriormente distinguere in:

- terre gialle, ocre e terre di Siena (tutte terre naturali);
- terre od ocre rosse e violette (naturali e bruciate);
- boli (naturali);
- bruni e terre d'ombra (naturali e bruciate);
- ocre brune (naturali o bruciate);
- terre verdi (naturali).

Vi sono poi alcune terre minerali di intonazione nera, che non sono però a base di ferro bensì derivate da composti organici o da sostanze da questi derivati.

Ogni categoria di colore presenta a sua volta una vastissima gamma di terre con specifiche caratteristiche cromatiche; ne consegue che ogni terra colorante è diversa da quelle dello stesso colore ma di provenienza diversa, per brillantezza, potere coprente e colorante. Per questo ogni terra viene distinta con una propria denominazione che in genere abbina all'intonazione coloristica il luogo di provenienza: giallo Verona, rosso Venezia, nero Roma, bruno di Cipro, ocra romana, ecc..

L'uso del materiale locale non deve essere considerato un fatto accidentale, perché è derivato da esigenze tecnologiche. Infatti in generale l'uso di materiali locali, un tempo gli unici reperibili sul posto, data la difficoltà di idonee vie di comunicazione e di mezzi di trasporto, aveva sviluppato tecniche costruttive particolari di ogni luogo. Ciò, al di là delle singole e specifiche caratteristiche di ogni elemento costruito, di fatto aveva sancito una compatibilità fra materiali mirante ad un perfetto equilibrio tecnologico del manufatto. Nel caso specifico, le terre naturali di natura silicea bene si amalgamavano col supporto intonacato composto da calce naturale, da sabbia e/o polvere di marmo. Pertanto laddove, previa attenta analisi valutativa, risulti necessario il ripristino di intonaci colorati in manufatti storici è necessario impiegare ingredienti e tecniche legati alla tradizione non per puro conservatorismo ma per effettivi e concreti problemi di compatibilità tecnologica.

E oggi, ove è opportuno ricucire e a volte riprogettare il colore del luogo storico, diventato ormai un elemento basilare nella definizione della qualità della scena urbana, è doveroso ricercare i parametri, certi e riconosciuti, della colorazione dell'ambiente costruito, nella consapevolezza che questa ricerca, seppur teoricamente controversa, ha come fine la definizione di strumenti di legittimazione processuale.

Pertanto lo studio del colore deve percorrere vie all'inizio parallele che possano convergere, una volta completata l'analisi, in un corretto e legittimo progetto coloristico.

La storia è sicuramente un primo sistema di legittimazione di certo e collaudato funzionamento, dal momento che sempre sono stati usati i colori del luogo. Ma è altresì vero che molto spesso le stratificazioni delle tinte presenti in un edificio rimandano la scelta di una o di un'altra soluzione cromatica a criteri non assoluti e comunque soggettivi; inoltre, in questo caso, le tinte possono aver subito nel tempo variazioni tonali e queste tonalità sicuramente non hanno niente a che fare con la prima idea progettuale.

Un secondo sistema di legittimazione progettuale è la ricerca archi-

In questo scorcio di edifici di Siena si possono notare in primo piano i colori storici della città (terra naturale e bruciata) impiegati prima della massiccia stonacatura degli edifici effettuata per lo più a cavallo fra Ottocento e Novecento.

vistica, nel particolare lo studio di capitolati per conoscere l'impiego di ingredienti dell'intonaco e della colorazione, ma anche in questo caso molto spesso si assiste al ritrovamento di termini quali "color cielo" o "color dell'aria" o "simile al travertino" che, seppur stimolanti pittoricamente, non hanno nessun riscontro scientifico. Un terzo sistema di legittimazione progettuale, al quale si fa normalmente ricorso, è quello relativo alla tipologia degli edifici. Infatti all'interno delle varie tipologie vi è una vasta gamma di modelli storicamente adottati. Diversa è l'adozione di una tinta per un palazzo rappresentativo o per una residenza di tipo popolare, per una chiesa o per una fabbrica.

Ma anche in questo caso il fattore tipologico è variato nel tempo; d'altra parte l'architettura è dinamica e non statica, capace cioè di assumere nel tempo precisi significati e di comunicarli con segni diversi da quelli originariamente progettati.

Un quarto criterio di legittimazione progettuale è quello che prende in considerazione l'ubicazione e l'orientamento dei manufatti, in una parola il fattore topologico. In passato, come del resto ai nostri giorni, molto spesso la scelta di tinte chiare o scure è stata dettata dall'esposizione delle facciate, poiché il valore di riflettenza è più alto per i colori chiari, mentre i colori scuri tendono ad assorbire una maggiore quantità di raggi solari; i valori cromatici poi mutano se l'edificio è isolato o assemblato in un contesto architettonico; in quest'ultimo caso entrano in gioco criteri di prospettiva cromatica che abbisognano di ulteriori approfondimenti.

Tutti questi criteri di legittimazione tuttavia, anche se applicati con estremo rigore, producono sicuramente un arbitrio, un colore comunque nuovo, frutto di una interpretazione dedotta da "notizie" ma criticamente e scientificamente priva di qualsiasi verifica. Pertanto la strada alternativa resta, secondo il mio parere, quella che, pur supportandosi con la ricerca storica, lascia parlare le architetture e ne interpreta il linguaggio, comprendendone la grammatica nelle sue diverse articolazioni.

Il caratteristico rosso venezia in un edificio veneziano.

Edifici in piazza Bra a Verona dipinti con coloranti storici.

Le nuove tonalità non potranno che essere legate o filtrate attraverso le moderne esperienze del colore. Infatti la nostra civiltà, come del resto le passate, possiede una propria cultura coloristica, in questo caso alimentata da studi scientifici, da esperienze di pubblicità, dalla moda, dai mezzi di comunicazione di massa e dalla ricerca di molti operatori visivi. Sono esperienze fondamentali alle quali molto spesso si dà poco credito e che sovente, se usate unilateralmente, appaiono stridenti con il contesto architettonico-urbanistico della città. Ma attraverso queste esperienze legate evidentemente alla sensibilità cromatica degli operatori, all'abitudine e all'uso delle diverse tonalità coloristiche e alla pratica raffinata delle tecniche tradizionali si possono ottenere soluzioni che permettono di restituire qualità alla realtà costruita.

Giorgio Forti

Il diritto e la città
a cura di Pierluigi Mantini

L'attività negoziale nel diritto urbanistico

Nel periodo più recente ha acquisito fortuna, nel linguaggio corrente, l'espressione "urbanistica-contrattata", con ciò volendosi indicare, invero talvolta ambiguamente, la varietà dei fenomeni basati su intese di natura negoziale tra pubblica amministrazione e privati.

L'espressione è polisensa e imprecisa dal punto di vista giuridico, in specie per l'uso che ne viene fatto, e merita perciò un chiarimento anche perché nella prassi la fattispecie risulta assai diffusa.

Una prima osservazione di carattere generale, ma forse necessaria, è che lo stesso governo pubblico del territorio non può basarsi esclusivamente su pianificazioni pubbliche e atti autoritativi ma necessita, secondo una sorte che è ormai comune all'esercizio delle funzioni pubbliche nelle attuali società complesse, di modelli flessibili di ricerca di consenso e di intese con i privati, siano essi destinatari dei provvedimenti, siano essi soggetti che concorrono direttamente all'attuazione di essi.

Come è stato rilevato, si vive nell'*état concordataire*, caratterizzato dall'*administration concertée*, e curiosamente il modulo contrattuale si diffonde nel campo del diritto pubblico proprio mentre sembra perdere importanza nel campo dei rapporti interprivati (M. Nigro, *L'azione dei pubblici poteri* in *Man. dir. pubbl.*, a cura di Amato e Barbera, Bologna, 1936, 731).

Il dibattito nella dottrina giuspubblicistica circa l'ammissibilità dell'esercizio di funzioni pubbliche attraverso moduli contrattuali (contratto di diritto pubblico) è stato assai intenso e non può dirsi neppur oggi sopito, almeno in via teorica.

Nella dottrina italiana è stato di recente sostenuto che l'atto di adesione della pubblica amministrazione ad una disciplina contrattuale concordata con il privato è "atto amministrativo soggetto alle regole ed al regime tipico degli atti amministrativi" anche se non realizza di per sé gli effetti giuridici cui mira, occorrendo per ciò la distinzione ed autonoma convergenza del privato (G. Falcon, *Le convenzioni pubblicistiche. Ammissibilità e caratteri*, Milano, 1984, 257).

Diversamente, si è ritenuto di inquadrare i rapporti convenzionali insorgenti in un'ottica di tipo funzionale sulla base dell'assunto secondo cui la contrattualizzazione dell'azione amministrativa si risolve in una tecnica organizzativa, estremamente funzionalizzata, in virtù della quale, con strumenti mutevoli e riconducibili a più idealtipi giuridici, gli interessi pubblici e privati sono selezionati e obiettivizzati. Sicché il regime giuridico di tali atti (convenzioni, contratti, accordi, intese, ecc.) sarà quello proprio del modello in cui si iscrivono con le specifiche peculiarità (R. Ferrara, *Gli accordi tra i privati e la pubblica amministrazione*, Milano, 1985, 148).

Nel diritto urbanistico il modello più diffuso ed antico è quello delle convenzioni urbanistiche.

Lo studio delle convenzioni urbanistiche, sviluppatosi negli ultimi anni settanta con maggiore intensità, ha evidenziato i notevoli profili di difficoltà della materia.

Tuttavia si può ben dire che la maggior parte dell'interesse della dottrina si sia arrestata attorno all'indagine sulla natura giuridica delle convenzioni urbanistiche e sui nuovi profili della partecipazione dei privati all'amministrazione.

È noto che l'analisi della natura giuridica delle convenzioni ha diviso gli studiosi tra i sostenitori della natura contrattuale di esse (v. D'Elia, *Appunti per uno studio sulle convenzioni urbanistiche*, Taranto, 1968, 60; Merloni, *La convenzione edilizia*, in *Foro amm.*, 1970, II, 670), i fautori della natura negoziale, ma non contrattuale (V. Nigro, in *Convenzioni urbanistiche a tutela nei rapporti tra privati*, Milano, 1978, 517 e ss.), e quanti hanno ritenuto che le convenzioni altro non siano che accordi inseriti in procedimenti amministrativi (v. Piacentini, *Brevi osservazioni in tema di convenzioni*, in *Cons. Stato*, 1968, II, 550).

È noto pure che le convenzioni urbanistiche sono comunque un *quid novi* rispetto alle categorie tradizionali della scienza giuridica (v. Spantigati, *Le ragioni della difficoltà di studiare le convenzioni urbanistiche*, in *Riv. giur. edil.*, 1982, 1984).

È peraltro possibile affermare, ovviamente senza alcuna pretesa di esaustività, che il nucleo centrale delle convenzioni in oggetto è pur sempre dato da un modello organizzativo di attività e situazioni giuridiche, di varia natura ma tutte rilevanti dal punto di vista urbanistico, che sono oggetto di "contrattazione" tra autorità pubblica e soggetti privati, con il fine di coniugare in modo non autoritativo interessi pubblici ed interessi privati.

Dalle prime convenzioni urbanistiche del 1860, ad oggi, l'*iter* dell'istituto è stato notevole più per l'articolazione urbanistica che per le capacità di soddisfacente inquadramento dogmatico (anche per i profili storici, v. Mazzarelli, *Le convenzioni urbanistiche*, Bologna, 1979).

Anzi, è possibile constatare che l'ampliamento delle forme di edilizia convenzionata è stato il più evi-

dente risultato, ed insieme il veicolo, del difficile processo di estensione dell'interesse pubblico alla disciplina in forma amministrativa delle attività di trasformazione del territorio, processo che ha comportato, da un lato, una nuova configurazione del regime stesso della proprietà fondiaria e, dall'altro, un nuovo impulso alle possibilità di utilizzazione dello "strumentario" privatistico in funzione amministrativa.

Sta di fatto che la tipologia attuale delle convenzioni urbanistiche è tale da fugar dubbi sull'eccezionalità o marginalità dell'istituto (ed anche sull'assenza o illiceità della causa, qualora si prediliga la tesi contrattualistica) poiché il legislatore ha ormai previsto la facoltà o l'obbligo del convenzionamento in una pluralità di normative con il fine, certo non criptico, di estendere la collaborazione del privato dalla realizzazione delle opere di urbanizzazione ad altre attività rilevanti sotto il profilo urbanistico.

Sicché oggi abbiamo forme di convenzioni in tutti i principali settori urbanistici, negli interventi di nuova edificazione come in quelli per il recupero del patrimonio esistente.

Oltre le più antiche convenzioni relative ai piani di lottizzazione, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 765/1967, che ha integrato e sostituito l'art. 28 della legge del 1942, devono essere infatti ricordate le convenzioni previste per gli interventi di recupero dell'esistente, nella duplice forma della convenzione-standard regionale, ai sensi dell'art. 8 legge n. 10/1977, e delle convenzioni speciali, ai sensi degli artt. 9, lett. *b*), legge n. 10/1977 e 27 e 32 legge n. 457/78; le convenzioni relative agli interventi dei piani per gli insediamenti produttivi, di cui all'art. 27 legge n. 865/1971; il convenzionamento previsto dagli artt. 7, 8 e 9 della legge n. 10/1977, in tema di edilizia residenziale privata; le convenzioni di cui all'art. 9 legge n. 94/1982, circa la realizzazione della "prima abitazione" e gli altri modelli speciali, in tema di edilizia residenziale pubblica, nonché il modello convenzionale previsto dall'art. 35 legge n. 865/1971 in tema di edilizia residenziale "convenzionata".

A queste vanno aggiunte le convenzioni non rispondenti a modelli tipici, liberamente stipulate dai comuni per particolari esigenze (ad esempio, disciplina degli oneri sociali derivanti da un intervento di recupero nel centro storico) ed inoltre le convenzioni accessive ai modelli concessori (v. per tutti, Assini e Marotta, *La concessione di opere pubbliche*, Padova, 1981).

Sicché non v'è dubbio che la tendenza attuale è nel senso della proliferazione degli atti negoziali nell'attività amministrativa.

Anche la giurisprudenza sembra manifestare pur caute aperture in tale direzione, in specie in tema di tutela dell'affidamento dei privati nei confronti degli atti stipulati con la pubblica amministrazione.

Con due recenti decisioni il Consiglio di Stato (Sez. IV, n 106, del 27 marzo 1985 e n. 578 del 30 novembre 1985 sulle quali v. Dani, *Oscillazioni in materia di affidamento dei privati in ordine alle scelte urbanistiche*, in *Riv. giur. edilizia*, 1988, 3, II, 98 ss.) ha consolidato, con riferimento ad un piano di lottizzazione e ad una variante di p.r.g., il principio secondo cui occorre approfonditamente motivare la sussistenza di un interesse pubblico sopravvenuto che comporti, per conseguenza, di disattendere la posizione di chi, fidando su atti amministrativi comunque esistenti, intese raggiunte o comportamenti comunque significativi, abbia posto in essere un'attività mai contraddetta né impedita dalla pubblica amministrazione, per la realizzazione di quegli obiettivi che, successivamente, la pubblica amministrazione finisce per contraddire (per un indirizzo analogo in tema di annullamento, v., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, 26 aprile 1985, n. 157).

È stato pure sentenziato, con esplicito riferimento all'attività negoziale in materia urbanistica, che nel caso in cui, nell'adottare il piano regolatore generale, il Comune sia pervenuto ad attribuire una destinazione edificatoria ad un'area attraverso la cessione gratuita, da parte del privato proprietario, al Comune stesso, di altra area da destinare a parco pubblico in cambio della destinazione edificatoria ottenuta, è illegittima la successiva determinazione del comune di destinare, mediante una variante di piano regolatore, a parco pubblico anche l'area edificatoria, non essendo dubbio che il sostanziale mutamento di orientamento dell'amministrazione in ordine alla destinazione dell'area anzidetta appare estremamente carente e censurabile sotto il profilo logico poiché il risultato ultimo cui si perverrebbe (espropriazione e indennizzo delle opere già legittimamente autorizzate) non è congruamente sostenuto da alcuna considerazione atta ad evidenziare — nella maniera richiesta dalla rilevanza degli interessi in gioco — la prevalenza dell'interesse pubblico realizzabile mediante una sistemazione urbanistica alternativa rispetto a quella già prospettata e perseguita (v. T.A.R. Lazio, Sez. I, 28 marzo 1979, n. 299, in *Foro amm.*, 1979, I, 1270).

La dottrina ritiene per lo più che sia da riconoscere la sussistenza di un principio costituzionale non scritto di buona fede che implica necessariamente un obbligo di ponderazione tra i due interessi (quello precedentemente ingenerato e quello sopravveniente, *amplius*, v. Merusi, *L'affidamento del cittadino*, Milano, 1970).

La problematica ha ora ricevuto un nuovo assetto normativo con la

recentissima legge 7 agosto 1990, n. 241, in tema di disciplina legale del procedimento amministrativo.

In senso conforme alle esigenze manifestatesi e alla prassi ormai prevalente, l'art. 11 della legge ha stabilito che, in accoglimento di osservazioni e proposte presentate nel procedimento amministrativo, l'amministrazione procedente può concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi, e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero, nei casi previsti dalla legge, in sostituzione di questo.

Tali accordi debbono essere stipulati, a pena di nullità, per atto scritto, salvo che la legge disponga altrimenti. Ad essi si applicano, ove non diversamente previsto, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti, in quanto compatibili.

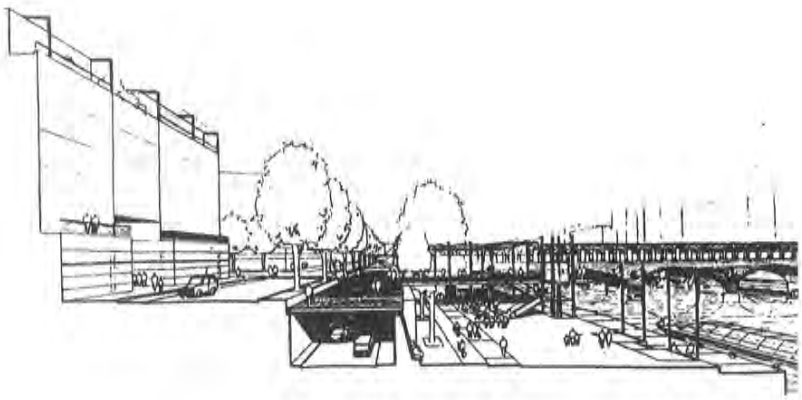
Gli accordi sostitutivi di provvedimenti sono soggetti ai medesimi controlli previsti per questi ultimi.

Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse l'amministrazione può recedere unilateralmente dall'accordo, *salvo l'obbligo di provvedere alla liquidazione di un indennizzo*, in relazione agli eventuali pregiudizi verificatisi in danno del privato.

Le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi vengono riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Le problematiche relative all'attività negoziale della pubblica amministrazione ricevono così una più adeguata definizione con effetti assai rilevanti in materia urbanistica.

A ben vedere, sembra essere controversa l'applicabilità di tale nuova soluzione normativa solo agli atti di pianificazione generale poiché l'art. 13 della legge 7 agosto 1990, n. 241, stabilisce che "le disposizioni contenute nel presente capo (intitolate "Partecipazione al procedimento amministrativo" *n.d.r.*) non si applicano nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che regolano la formazione".



Dalla collocazione nel capo terzo della norma, in tema di attività negoziale, sembrerebbe dunque doversi escludere l'applicazione di essa agli atti di "pianificazione generale".

Al di là del rilievo dello scarso valore di tale deroga nei riguardi degli atti di pianificazione generale (l'espressione è imprecisa) ove, per la complessità degli interessi coinvolti, meno frequenti saranno le soluzioni negoziali e gli accordi sostitutivi di provvedimenti rispetto alle fattispecie relative agli altri tipi della pianificazione urbanistica, si deve a nostro avviso ritenere che la deroga di cui all'art. 13 della legge riguardi piuttosto norme relative alla partecipazione al procedimento e non quelle in tema di attività negoziale (art. 11) e di sovvenzioni economiche (art. 12).

Ciò si deduce sia dai lavori parlamentari che dal parere sul disegno di legge espresso dal Consiglio di Stato (ove si motiva espressamente la deroga con i rischi di rallentamento dell'attività amministrativa connessi con una troppo ampia partecipazione...) nonché anche alla stregua di un'interpretazione logico-sistematica delle norme.

La questione è ora aperta alle interpretazioni della giurisprudenza che potranno conferire definitiva legittimità e certezza all'"urbanistica contrattata".

Nicola Assini, Pierluigi Mantini

* Estratto da *Manuale di diritto urbanistico*, a cura di Nicola Assini, Milano, Giuffrè, 1991

Un libro per pensare
a cura di Mario G. Cusmano

Kevin Lynch
Progettare la città
La qualità della forma urbana
introduzione di Bruno Gabrielli
ETASLIBRI, Milano, 1990
pp. 507, con 107 ill.ni

A circa dieci anni dalla sua apparizione e a sei anni dalla scomparsa del suo Autore, esce in italiano — nella versione e con la cura di Roberto Melani — *A theory of good city form* di Kevin Lynch (MIT, 1981) più tardi rititolato, in una evidente ansia di sinteticità, *Good city form* (paperback, 1984). La traduzione italiana ce lo presenta, oggi, nella più ampia proposizione di *Progettare la città, la qualità della forma urbana*, che, se ce ne fa comprendere le ragioni editoriali — puntare su parole-chiave ritornate cogenti, come qualità, forma, progetto — ce ne nasconde, forse, la vera e segreta intenzionalità: quel voler essere, soprattutto, ricerca — impervia o spericolata che ci possa sembrare — di una *teoria* sulla forma della città. Un impegno, quest'ultimo, al quale l'Autore ha dedicato tutta la sua attività di studioso ma anche di operatore attivo nel campo del *planning*, punteggiandola e scandendola con quei contributi, non di rado ad alta provocazione intellettuale, alcuni dei quali divenuti di grandissima popolarità — per tutti, *The image of city* (1960) — ed altri meno ricordati ma altrettanto fertili di interpretazioni innovative, come quell'interrogativo critico di sorprendente intuizione che è *What time is in the place?* (1972).

Che quest'ultimo prodotto — dai connotati quasi riassuntivi — sia il generoso e riconfermato tentativo di sistematizzare in un unico *corpus* una teoria complessiva sulla città e sulle *ragioni* della sua forma, non solo viene riaffermato più volte — con naturale ma determinata modestia — da Lynch medesimo, ma lo si evince dalla struttura stessa del testo: che ci appare, ad un tempo, mosaico di spunti diversi, raccolta di osservazioni ed esperienze anche lontane fra loro, esame critico di altre posizioni o di radicati *idòla*, investigazione oltre le consuete frontiere disciplinari...: quindi, confronto ed argomentazione, riflessione e dubbio. Ciò che non mi sembra affatto una contraddizione con l'intento, metodologicamente rigoroso, di costruire una compiuta teoria; quanto l'espressione di un'intima consapevolezza nel procedere per scelte interne — quasi sempre faticose — mai inclini, comunque, al risaputo né alle scontate certezze. Come per itinerari già sperimentati ma tuttora aperti, da confermare ancora, in un futuro che, tuttavia, gli è stato negato: così come vi alludeva, forse, Lloyd Rodwin nel suo estremo saluto al Maestro "... Kevin Lynch è morto il 25 aprile 1984, seduto davanti al caminetto nella sua casa di Martha's Vineyard, dopo aver vissuto una vita intensa e creativa, troncata nel suo pieno fulgore..." e, aggiungerei, nel pieno della sua immaginazione teorica.

Ma se mi sono soffermato su questi aspetti anche biografici, è per rendere ancora più manifeste le ragioni per le quali, a mio avviso, non sono riassumibili in termini *semplici* né i contenuti né la struttura di quest'opera, anche se i titoli delle parti e dei capitoli tentano di attribuire una formulazione immediata e quasi didascalica ad argomenti, in realtà, sottilmente intrecciati fra loro, densi di nascoste connessioni quando non di impalpabili allusioni. Perché, in definitiva, la tesi che questa ricerca privilegia è che la città, non essendo un *cristallo* definito e definibile solamente in termini di spazio costruito ma realizzandosi, nel tempo, come un *organismo* mutevole e conflittuale, affida la sua *forma* a ingredienti non necessariamente appartenenti alla sua fisicità ma, al contrario, a quel rapporto, estremamente rarefatto o difficilmente codificabile, rappresentato dalla giustapposizione fra spazio vitale e vitalità dei suoi abitanti. Su queste convinzioni, le regole — o le *caratteristiche prestazionali* — per una "buona forma urbana" non sono da ricercarsi in *standards* dogmatici ma in criteri generali e, insieme, specifici o, quantomeno, impegnativi anche in termini etici: come la vitalità ed il significato, la coerenza e l'accessibilità, il controllo e l'efficienza... Ed è su di essi che l'Autore tende ad innescare un processo, niente affatto banale, di continuo chiarimento e di sempre più approfondita precisazione: come fossero i cardini di una nuova progettualità, tutta da costruire.

Dunque, quello di Kevin Lynch, un libro che può apparire difficile al lettore che vi voglia trovare immediatamente le ricette e il conforto alle proprie insicurezze o le risposte compiacenti alle proprie domande di soluzione; ma, al contrario, una lettura anche fascinosa laddove — una volta superate alcune asperità lessicali dovute all'intraducibilità di alcuni termini — vi si voglia entrare gradualmente, lasciandosi trasportare dalla ciclica riflessione dell'Autore e riflettendo con lui. Infine, un libro la cui *utilità* — come afferma giustamente Bruno Gabrielli nella sua incisiva introduzione — è — e sarà — quella di riportare il dibattito sulla città intorno ai grandi interrogativi sul suo *senso* e sulla sua *natura*, esercitando, così, sulla nostra cultura, non particolarmente sollecita in materia, salutari provocazioni.

Mario G. Cusmano

Hanno collaborato a questo numero:

Luca Beltrami Gadola
presidente Impresa Gadola spa

Marino Breganze
professore ordinario di Diritto e Legislazione
Urbanistica e Edilizia
all'università di Padova

Giulio Ecchia
ricercatore all'università di Bologna

Gianfranco Carbone
assessore all'Urbanistica
della regione Friuli Venezia Giulia

Guido Ronzani
professore associato
di Tecnica Urbanistica all'università di Bologna

Stefano Stanghellini
ricercatore all'Istituto Universitario di
Architettura di Venezia

Claudio Comani
professore associato di Costruzioni per l'Industria
all'università di Bologna

Giorgio Garau
professore associato
di Industrializzazione Edilizia
all'università di Padova

Sebastiano Cacciaguerra
professore associato
di Tecnica Urbanistica
all'università di Udine

Gianfranco Privileggio
professore associato
di Architettura Industriale
all'università di Padova

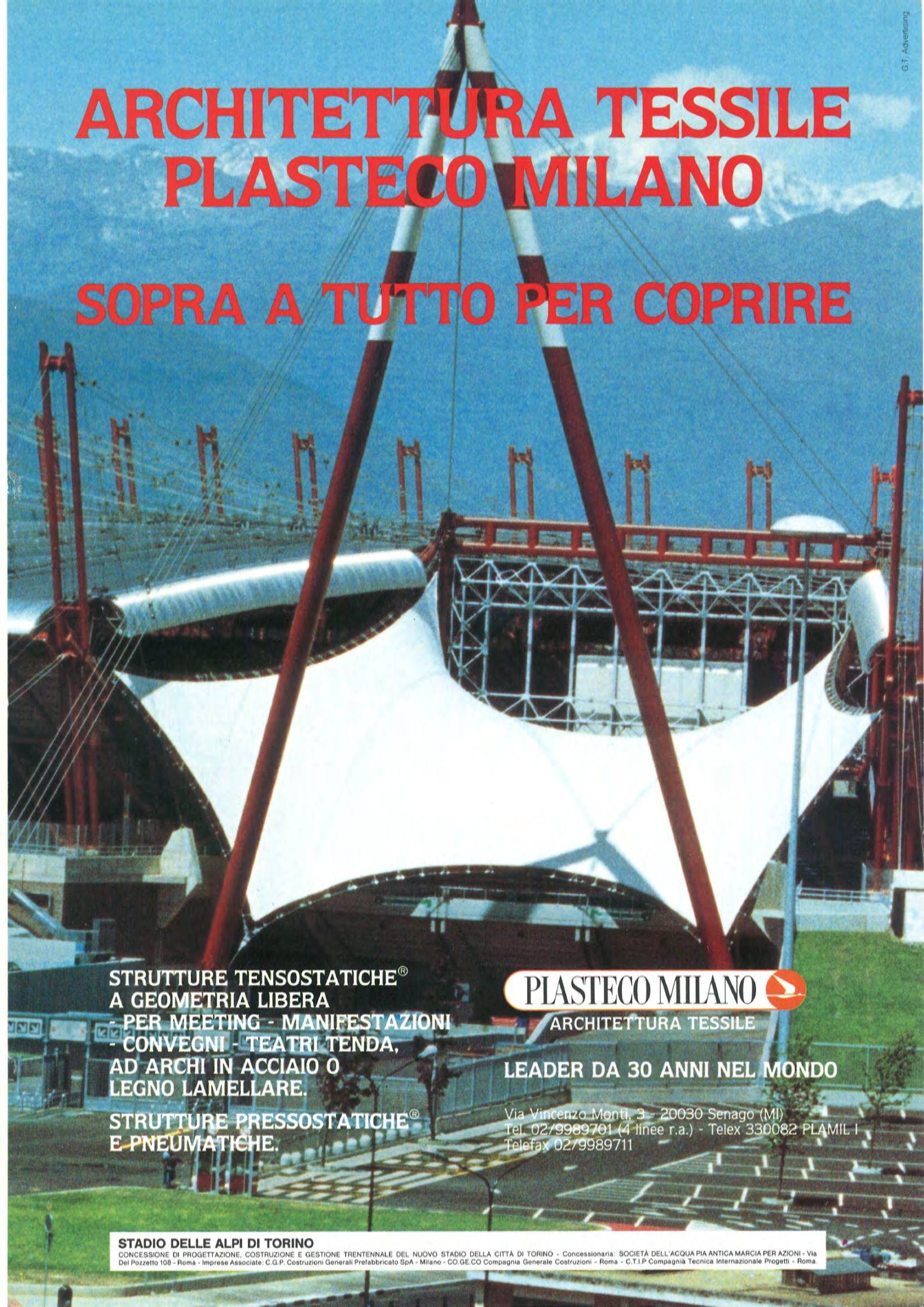
Gianfranco Zulian
ufficio tecnico comune di Padova

Giovanni Manaresi
ingegnere a Bologna

Pasqualino Boschetto
ingegnere a Padova

Giorgio Forti
architetto a Verona

Massimo Forchino
fotografo a Torino


G.T. Advertising
ARCHITETTURA TESSILE
PLASTECO MILANO
SOPRA A TUTTO PER COPRIRE
STRUTTURE TENSOSTATICHE®
A GEOMETRIA LIBERA
- PER MEETING - MANIFESTAZIONI
- CONVEGNI - TEATRI TENDA,
AD ARCHI IN ACCIAIO O
LEGNO LAMELLARE.
STRUTTURE PRESSOSTATICHE®
E PNEUMATICHE.
PLASTECO MILANO
ARCHITETTURA TESSILE
LEADER DA 30 ANNI NEL MONDO
Via Vincenzo Monti, 3 - 20030 Senago (MI)
Tel. 02/9989701 (4 linee r.a.) - Telex 330082 PLAMIL I
Telefax 02/9989711
STADIO DELLE ALPI DI TORINO
CONCESSIONE DI PROGETTAZIONE, COSTRUZIONE E GESTIONE TRENTENNALE DEL NUOVO STADIO DELLA CITTÀ DI TORINO - Concessionaria: SOCIETÀ DELL'ACQUA PIA ANTICA MARCIA PER AZIONI - Via Del Pozzetto 108 - Roma - Imprese Associate: C.G.P. Costruzioni Generali Prefabbricato SpA - Milano - CO.GE.CO Compagnia Generale Costruzioni - Roma - C.T.I.P Compagnia Tecnica Internazionale Progetti - Roma.

CLIP art studio

TECNO INDEX

INGEGNERIA DEL SOFTWARE

Progetta
Realizza
Assiste
Addestra

Tecno Index S.p.A. 00040 Pomezia (Roma) - Via dei Castelli Romani, 15
Tel. 06/9107849 (4 linee r.a.) 9107588/9107589 Fax. 9107857