

Riccardo M. Pulselli - Enzo Tiezzi
Città fuori dal caos.
La sostenibilità dei sistemi urbani

Claudio Saragosa
L'insediamento umano.
Ecologia e sostenibilità

Enzo Tiezzi - Nadia Marchettini
Che cos'è lo sviluppo sostenibile?
Le basi scientifiche della sostenibilità
e i guasti del pensiero unico

Mediterranea

Veziò De Lucia
Se questa è una città.
La condizione urbana nell'Italia contemporanea

Gabriella Corona
I ragazzi del piano.
Napoli e le ragioni dell'ambientalismo urbano

Critica del progetto



Cristina Bianchetti
Urbanistica e sfera pubblica

Angelo Sampieri
Nel paesaggio.
Il progetto per la città negli ultimi venti anni

Pier Carlo Palermo
I limiti del possibile.
Governo del territorio e qualità dello sviluppo

Antonio G. Calafati
Economie in cerca di città.
La questione urbana in Italia

Il patrimonio e l'abitare
a cura di Carmen Andriani

Cristina Bianchetti
Il Novecento è davvero finito.
Considerazioni sull'urbanistica

La difficoltà della progettazione urbana nel Mezzogiorno è un tema poco discusso e molto attuale, legato alle problematiche degli aiuti economici alle regioni meridionali e alla complessità di gestirli dove i poteri illeciti contano più dello Stato. Il libro riflette sulla specificità della situazione meridionale dal punto di vista della pianificazione territoriale, muovendo da alcune prove d'innovazione realizzate di recente. A partire dalla considerazione della condizione particolare delle regioni meridionali, gli autori discutono le potenzialità e i limiti dell'attuale sistema di governo del territorio, sollevando alcune questioni di fondo sulla praticabilità delle politiche di coesione nelle città del Mezzogiorno. La sostanziale inefficacia delle politiche locali del settore è ormai un dato di fatto; tuttavia ancora nessuno lo riconosce pubblicamente, forse per paura di incrinare l'ortodossia di leggi pensate per valere in tutto il territorio nazionale, su cui s'incardina l'uso dello spazio e i diritti di cittadinanza nel nostro paese. Una situazione paradossale che produce difficoltà apparentemente insormontabili anche quando le amministrazioni hanno l'ambizione di far rispettare le regole, di promuovere la valorizzazione del patrimonio locale e la coesione sociale.

Il quadro è fortemente problematico, e non concede facili speranze. Il volume traccia tuttavia alcune potenziali direzioni di lavoro per il prossimo futuro, mettendo a frutto l'esperienza accumulata negli ultimi anni e, soprattutto, approfittando del fermento intellettuale che caratterizza l'attuale congiuntura. In fondo, è proprio nei momenti in cui la crisi si fa più acuta che nascono i germi di quelle innovazioni che possono modificare il corso delle cose.



Alberto Clementi, urbanista, preside della Facoltà di Architettura di Pescara, è direttore del Centro di ricerca di ateneo Sviluppo competitivo urbano e territoriale. Consulente di ministeri, regioni e altre amministrazioni pubbliche, ha coordinato numerosi programmi di ricerca e prodotto piani e progetti sia a livello territoriale che urbano. Tra le sue più recenti pubblicazioni: *EcoGeoTown* (2010); voce *Territorio: una risorsa per lo sviluppo*, in *XXI secolo*, vol. IV, *Gli spazi e le arti* (2010).



www.donzelli.it

€ 25,00

ISBN 978-88-6036-844-7



9 788860 368447

PAESAGGI INTERROTTI



a cura di Alberto Clementi

Saggi di:
Rosaria Amantea
Massimo Angrilli
Alberto Clementi
Matteo Di Venosa
Carlo Donolo
Mariavaleria Mininni
Pino Scaglione



**PAESAGGI
INTERROTTI**
a cura di Alberto Clementi

Territorio e pianificazione
nel Mezzogiorno

DONZELLI EDITORE

SAGGI DONZELLI

Natura e artefatto
(ultimi volumi pubblicati)

Paolo Berdini
La città in vendita.
Centri storici e mercato senza regole

Piero Bevilacqua
Tra natura e storia.
Ambiente, economie, risorse in Italia

Piero Bevilacqua
Demetra e Clio.
Uomini e ambiente nella storia

Pierre Donadieu
Campagne urbane.
Una nuova proposta di paesaggio della città

Giovanni Durbiano e Matteo Robiglio
Paesaggio e architettura
nell'Italia contemporanea

Francesca Giusti
La nascita dell'agricoltura.
Aree, tipologie e modelli

Hans Immler
Economia della natura

Italo Insolera
Roma, per esempio.
La città e l'urbanista

Emrys Jones
Metropoli.
Le più grandi città del mondo

Lewis Mumford
Passeggiando per New York.
Scritti sull'architettura della città

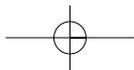
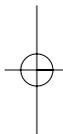
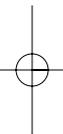
Carlo Olmo
Architettura e Novecento.
Diritti, conflitti, valori

**Federico M. Pulselli, Simone Bastianoni,
Nadia Marchettini, Enzo Tiezzi**
La soglia della sostenibilità
ovvero quello che il Pil non dice



(segue)

Saggi. Natura e artefatto



Serie «Le culture del progetto di paesaggio»
a cura di Pierre Donadieu e Mariavaleria Mininni

Di prossima pubblicazione:

M. Mininni, *Approssimazioni alla città. Urbano, rurale, ecologia*
P. Donadieu, *Campagne urbane. Una nuova proposta di paesaggio
per la città*, introduzione di M. Mininni

PAESAGGI INTERROTTI

Territorio e pianificazione nel Mezzogiorno

a cura di Alberto Clementi

Saggi di:

Rosaria Amantea, Massimo Angrilli, Alberto Clementi,
Matteo Di Venosa, Carlo Donolo,
Mariavaleria Mininni, Pino Scaglione

DONZELLI EDITORE

Il volume è stato realizzato con il contributo
dell'Università degli Studi «G. D'Annunzio» Chieti-Pescara,
Dipartimento di Architettura.

Coordinamento editoriale di Ester Zazzero.

© 2012 Donzelli editore, Roma
Via Mentana 2b
INTERNET www.donzelli.it
E-MAIL editore@donzelli.it

ISBN 978-88-6036-844-7

 PAESAGGI INTERROTTI

Indice

- p. IX **Apprendere dall'esperienza**
 Prefazione di Alberto Clementi

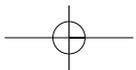
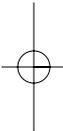
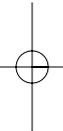
Parte prima. Posizioni

- I. **Pianificare oggi nel Mezzogiorno**
 di Alberto Clementi
- 3 1. Premessa
 5 2. Regole e culture di piano
 8 3. Urbanistica e Nuova programmazione
 11 4. Un bilancio controverso
 15 5. Programmi complessi
 19 6. Modelli alla prova
 23 7. Lo spazio del possibile
- II. **Coesione e Mezzogiorno: ma dove? Ma come?**
 di Carlo Donolo
- 37 1. Di cosa stiamo parlando
 40 2. La coesione in agenda
 42 3. Il quindicennio della Nuova programmazione
 46 4. La natura del problema
 55 5. Tipi di soluzione
 56 6. Territori e società locali diversi e divergenti
 58 7. Questione istituzionale e politiche di coesione
 59 8. Territori capaci
 61 9. La coesione tra policies e politics
- III. **Paesaggio, territorio, sviluppo. Il caso della Puglia**
 di Mariavaleria Mininni
- 65 1. Il governo del territorio nella recente stagione politica pugliese
 71 2. La prossimità come dispositivo interscalare dell'azione
 paesaggista in Puglia
 72 3. L'azione paesaggista nel piano è sensibile e adattiva
 78 4. Politiche e progetti del periurbano nelle tattiche della prossimità
 79 5. La prossimità geografica: i conflitti di interesse
 tra le comunità, i piani e i progetti
 84 6. Per finire, qualche riflessione di natura strategica...
 89 7. ...e qualche suggerimento di natura tecnica

Parte seconda. Il caso Calabria

	IV. Qtrp Calabria. Tra intenzioni ed esiti di Alberto Clementi
98	1. Pratiche correnti
101	2. Criticità
102	3. Innovazioni alla prova
115	4. Un bilancio retrospettivo
	V. La vicenda del piano di Rosaria Amantea
119	1. La costruzione del Qtrp. «Un quadro» per «un territorio»
121	2. Una rapida cronologia
122	3. Innovazioni
125	4. Il valore del paesaggio
126	5. La costruzione del team di piano
127	6. Riflessioni conclusive
	VI. Calabria: pre-figurazioni progettuali di Pino Scaglione
133	1. Territori in transizione, tra crisi temporanea e crisi permanente
135	2. Territorio e città. Osservare-rigenerare-progettare
136	3. Laboratori di progetto: infrastrutture, progetti urbani, spazio pubblico, come manifesto di urbanità
	VII. Catanzaro-Lamezia Terme. La città dei due mari di Matteo Di Venosa
139	1. Interpretare i processi in atto
141	2. Identificare i contesti
143	3. Una Visione guida per lo sviluppo sostenibile della valle
146	4. Promuovere i progetti strategici
	VIII. Tutele di paesaggio di Massimo Angrilli
151	1. Innovazioni di metodo per la revisione dei vincoli nella Regione Calabria
155	2. L'Atlante dei vincoli paesaggistici della regione
157	3. Analisi del livello di permanenza dei caratteri paesaggistici originari
165	Bibliografia
173	Elenco delle tavole fuori testo
175	Gli autori

Paesaggi interrotti



Apprendere dall'esperienza

Prefazione di Alberto Clementi

Da tempo il Mezzogiorno rappresenta una spina nel fianco delle teorie dello sviluppo e delle scienze della pianificazione. La sequenza di insuccessi registrati nelle varie esperienze che hanno fatto seguito alla crisi del modello d'intervento straordinario del dopoguerra, il mancato sviluppo e la divaricazione crescente rispetto al resto del paese, il progressivo sfaldamento del tessuto civile e il degrado ambientale conosciuti negli ultimi trent'anni: sono tutte ragioni che mettono duramente alla prova i convincimenti positivi che animano abitualmente le politiche pubbliche e i saperi esperti da cui traggono alimento.

Il Mezzogiorno appare intrattabile con gli schemi interpretativi e le strategie che tendono ad assoggettarlo a qualcosa che è altro da sé. Schemi che privilegiano le razionalità canoniche di tipo strategico e di scopo, anteponendo la produzione di strumentazioni normative alla conoscenza delle complesse e in gran parte inesplorate dinamiche sociali che ne sostanziano la storia recente. Soprattutto schemi che non sembrano rivolgersi a tutta la popolazione, ma soltanto a «dodicimila santi ogni anno», come il Grande Inquisitore rimprovera a Gesù Cristo nella famosa Leggenda descritta da Dostoevskij nei *Fratelli Karamazov*. E che sottovalutano la «straordinaria vitalità del male, la sua fecondità e capacità d'espandersi», come ci ricorda Franco Cassano, il quale invece esorta spregiudicatamente a misurarci con umiltà con le negatività e le debolezze da prendere in carico, piuttosto che a «presidiare cattedre morali sempre più inascoltate» (Cassano 2011).

Tutto ciò riguarda da vicino anche l'urbanistica e la pianificazione dello spazio. Ci rendiamo sempre più conto della loro sostanziale ineffettualità, come metodo di governo delle trasformazioni che avvengono nelle città del Mezzogiorno. E tuttavia sembriamo incapaci di metterle pubblicamente in discussione l'efficacia e la stessa utilità, troppo preoccupati di non incrinare l'ortodossia di leggi che devono necessa-

riamente valere in tutto il territorio nazionale, a meno di non provocare la crisi dei principi su cui si incardinano uso dello spazio e diritti di cittadinanza nel nostro paese.

Così, possiamo fare a meno di interrogarci come mai le città e il paesaggio si degradino giorno dopo giorno e diventino sempre meno abitabili, intanto che i beni pubblici sono continuamente depredati, in nome di una malintesa accondiscendenza alle attese delle società locali, ovvero alla forza delle reti familistiche e di clan che s'impongono al diritto comune, se necessario con la violenza, o con altre forme di criminalità più sottili. E possiamo altrettanto trascurare di domandarci perché il Mezzogiorno, al di là di alcune pregevoli eccezioni, non sia mai riuscito a entrare pienamente nella modernità, o meglio nella contemporaneità. Perché le regole coniate nelle società più avanzate, per tutelare gli interessi pubblici nella costruzione della città e del territorio, non riescano a far presa su una società che, nella sregolazione dei suoi rapporti sociali e istituzionali, come afferma Donolo, «sembra essersi persa per strada e non sa più come riprendere un cammino orientato a una meta» (Donolo 2011).

Di fronte alla disillusione nei confronti degli aiuti statali per il Mezzogiorno, e alla consapevolezza dei loro effetti perversi – per aver propiziato la formazione di una società votata all'assistenzialismo, e per aver privilegiato i poteri più oscuri, a loro agio nel manovrare gli investimenti pubblici –, negli ultimi tempi si è andata diffondendo nell'ambiente imprenditoriale meridionale la propensione a rinunciare coraggiosamente alle provvidenze pubbliche, temendo i loro effetti drogati per l'economia e per i mercati.

Non vorremmo che anche nei confronti dell'urbanistica si levasse l'insofferenza di chi la percepisce soprattutto come un filtro perverso tra la cittadinanza e le istituzioni del governo locale, e ne denuncia i fallimenti rispetto alla sua missione storica di contribuire a conferire condizioni di qualità all'ambiente insediativo e al paesaggio. Per non correre il rischio di venire delegittimata, in quanto pratica coercitiva che antepone al bene della cittadinanza il blocco d'interessi coalizzato intorno alle amministrazioni e alle loro burocrazie, l'urbanistica del Mezzogiorno ha bisogno di essere ripensata a fondo, emancipandola dai lacci del conformismo e della presunzione di quell'«aristocratismo etico» che ne rivela l'impotenza nell'imporre la visione del bene comune.

È un'urbanistica che deve ritrovare la propria carica d'idealità e di progettualità al servizio di quelle forze che «vorrebbero e sono capaci d'innovare, contrastare il degrado, ricostruire un ordine sociale condi-

Apprendere dall'esperienza

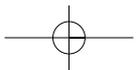
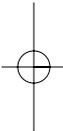
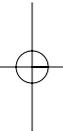
viso e aperto al futuro», come si augura Donolo (Donolo 2011). È un'urbanistica che deve fare appello alle proprie risorse di riflessività critica, per apprendere dai propri insuccessi e rilanciare un programma più credibile di cura dell'esistente e di rigenerazione urbana, in grado di produrre effetti tangibili di miglioramento delle condizioni abitative e della qualità di vita nelle città.

Questo libro intende contribuire alla riflessione sui temi sopra evocati, muovendo da alcune prove d'innovazione realizzate di recente nell'ambito della pianificazione regionale del territorio e del paesaggio, e sollevando alcune questioni di fondo circa l'effettiva praticabilità delle politiche di coesione nelle città del Mezzogiorno. Ci si interroga in particolare sulla reale utilità delle politiche di pianificazione dello spazio e della coesione sociale, in un contesto che sembra sempre meno propenso al rispetto delle regole canoniche sancite dalla legislazione del nostro paese, sulla base di rapporti tra istituzioni, società e beni comuni ispirati alla modernità e all'affermazione dei diritti pubblici nella gestione delle trasformazioni dello spazio.

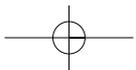
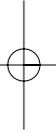
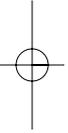
Emerge un quadro fortemente problematico, che non concede facili speranze sul possibile miglioramento dello stato delle cose. Tuttavia s'intravedono alcune potenziali direzioni di lavoro per il prossimo futuro, mettendo a frutto l'esperienza accumulata negli anni della Nuova programmazione, quella dei Programmi complessi, e soprattutto la tensione verso l'affrancamento delle energie intellettuali e imprenditoriali che sembra possibile nell'attuale congiuntura. In fondo, è proprio nei momenti in cui la crisi si fa più acuta che nascono i fermenti di quelle innovazioni che potranno modificare il corso delle cose.

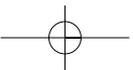
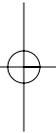
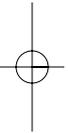
Roma, settembre 2012

A. C.



Parte prima
Posizioni





I. Pianificare oggi nel Mezzogiorno di Alberto Clementi

«La disarmonia tra ciò che Dio ha fatto e ciò che l'uomo non è stato in grado di custodire».

Giancarlo Bregantini

1. *Premessa.*

Vittima degli stereotipi che da lungo tempo ne hanno condizionato la percezione, oggi più che mai nel nostro paese il Mezzogiorno sembra evocare un'immagine di una stanca negatività, segnata tuttora dalla memoria delle montagne di rifiuti di Napoli, impietosa metafora di un'accumulazione endemica di problemi che soffocano l'economia, inquinano l'ambiente, devastano il territorio e il paesaggio. Sinonimo di «spreco di colossali risorse pubbliche, incapacità o vera e propria corruzione delle classi dirigenti, attitudine della popolazione solo alla protesta [...] il Mezzogiorno è sempre più percepito da molti altri italiani come altro rispetto a sé» (Viesti 2009a).

A poco valgono gli sforzi di alcuni imprenditori e amministrazioni che hanno bene operato, e che in particolare si sono impegnati nel fronteggiare la Grande recessione che attanaglia il paese, provocando impatti drammatici soprattutto nelle regioni più arretrate. Sovrastato da una crisi ben più generale, il Mezzogiorno si ritrae dalla ribalta, e cede il passo alle altre emergenze ancora più pressanti che mettono in gioco la nostra economia e la nostra stessa appartenenza all'Europa.

La situazione sembra purtroppo destinata ad aggravarsi ulteriormente. Consumati gli slanci e le promesse delle nuove politiche di sviluppo nel Mezzogiorno (sintetizzate dal fortunato slogan della Nuova programmazione, coniato sul finire degli anni novanta, allorché si poteva contare su una dotazione di risorse comunitarie ora inimmaginabile per il prossimo futuro), la delusione per i risultati conseguiti

sembra aver divorato, insieme alle speranze, anche il patrimonio delle progettualità che la questione meridionale ha saputo suscitare tante altre volte.

Le idee messe alla prova in questo decennio d'intervento per le città e il territorio non hanno funzionato, almeno non quanto si era sperato. Con toni e accenti diversi tutti ormai lo sostengono. Ma altre idee non appaiono all'orizzonte, nell'epoca attuale segnata dalla stanchezza della politica, dalla disarticolazione dei corpi sociali, e dallo sperdimento delle scienze economiche. Sicché, nell'incertezza, ora si naviga a vista, tentando aggiustamenti e piccole correzioni di rotta, sotto la scure dei tagli di bilancio dello Stato che intanto rendono sempre più aspro il disagio sociale e rischiano d'innescare conflittualità devastanti.

Eppure, proprio di fronte alle tante occasioni mancate e ai fallimenti delle vie allo sviluppo sperimentate fino ad oggi, si fa più acuto il bisogno di insistere sull'innovazione delle politiche d'intervento. Se c'è bisogno d'innovazione, è soprattutto là dove i problemi appaiono intrattabili, e le soluzioni convenzionali dimostrano tutta la loro impotenza. Ebbene, non c'è dubbio che il Mezzogiorno rappresenti oggi più che mai la sfida principale alle nostre capacità d'agire a favore dello sviluppo, dopo aver messo vanamente alla prova una varietà di politiche, prima d'ispirazione centralistica e poi, in quest'ultimo ventennio, del loro ribaltamento a favore del locale.

Pur consapevoli della gravità della situazione, le note che si presentano in questo scritto intendono offrire spunti di possibile rilancio della progettualità per il Mezzogiorno. Assumono come ipotesi che nei tentativi prodotti finora ci siano ancora embrioni di futuro da raccogliere e da rilanciare positivamente, immettendoli però in contesti profondamente rinnovati di relazioni tra saperi, pratiche, assetti politico-amministrativi e meccanismi di governance. Che al riguardo sia necessario adottare un approccio marcatamente riflessivo, orientato ad apprendere criticamente dall'esperienza, più ancora che ricorrere a quadri cognitivi e teorie dello sviluppo fondate su innovazioni radicali. Che, in particolare, debbano essere rimessi al centro dell'elaborazione il territorio e la società reale, con una prospettiva meno permeata dalle astrazioni della programmazione economica e delle procedure di valutazione contabile, e più sensibile ai processi di pianificazione dello spazio; e che debbano essere assunti come riferimenti primari il paesaggio, l'urbanistica, l'edilizia, le infrastrutture e le opere pubbliche, le quali incidono direttamente sulle forme di vita delle popolazio-

Pianificare oggi nel Mezzogiorno

ni locali e al tempo stesso mettono in gioco rendite ben più incisive di quelle manovrate dagli incentivi alle imprese. Che insomma un *riciclaggio selettivo e creativo delle prove d'innovazione condotte finora* possa aiutarci a definire una strategia d'intervento più a ridosso delle dinamiche effettive dei territori interessati, con l'obiettivo *d'incrociare in modo più produttivo i processi di programmazione dello sviluppo con i modi della progettazione urbana e con le pratiche abitative locali*. E che infine si chieda anche all'*urbanistica di cambiare profondamente*, emancipandosi dagli attuali modelli di razionalità uniformati sul piano nazionale, per aderire più compiutamente a valori, stili di vita ed ecologie relazionali che la società mediterranea intrattiene nelle lunghe durate con il proprio ambiente di vita.

2. Regole e culture di piano.

Da tempo gli studi urbani sul Mediterraneo hanno messo in luce alcune differenze significative tra le pratiche sociali e le forme insediative che caratterizzano la costruzione del territorio nel Sud dell'Europa, e anche nel Maghreb e nel Mashrek, rispetto ai paesi del Nord Europa. Semplificando notevolmente, si è voluto riconoscere una diversa attitudine delle società locali nei confronti delle regole e delle loro trasgressioni, che denota un differente radicamento dei valori dello Stato e della responsabilità sociale in presenza di una forte pulsione al protagonismo individuale, familiare e di veri e propri clan impiantati sul territorio. A una società che rispetta il *nomos* come espressione del patto tra individui e istituzioni forti, caratterizzato dall'esercizio di razionalità rigorose quanto lineari e trasparenti, farebbero riscontro organizzazioni sociali meno propense al rispetto delle regole formali, tendenzialmente proiettate verso l'affermazione dell'autonomia dell'individuo, considerando in particolare l'abitare come una pratica dominata dall'autorappresentazione dei singoli interessi e dalla prevalenza delle logiche familistiche, con una loro appropriazione del territorio locale che lascia ben poco spazio alla penetrazione di rapporti sociali e istituzionali esterni, e di conseguenza alla cura per il dominio pubblico.

Certo, è ormai passato il tempo in cui l'impronta mediterranea delle città era ben riconoscibile nella morfologia degli spazi costruiti e aperti; una morfologia intricata e ricca di molteplici individualità interne, nelle infinite articolazioni dei contesti che dettano le forme del-

l'architettura, nella capacità di catturare l'intensità della luce e modellare per il suo tramite la sapiente alternanza di vuoti e di pieni, di luci e di ombre, che disegnano una mirabile varietà di trame stratificate di spazi urbani (Clementi 2010). E forse neanche la città del Nord Europa è più l'espressione di una razionalità lineare e ordinata, bene espressa dallo *zoning* di stampo funzionalista imposto dall'urbanistica della modernità.

Però le differenze tendono a permanere, seppure sotto altra forma. Ad esempio, sebbene la ricchezza morfologica del passato si stia purtroppo perdendo, di fronte alla crescente omologazione dei sistemi di produzione edilizia e delle stesse forme dell'abitare, la città mediterranea continua ad apparire irriducibile a un pensiero progettuale troppo codificato, e incapace di assoggettarsi a ordinamenti spaziali eccessivamente deterministici e pianificati in astratto. Sicché la stessa trama insediativa della città diffusa, che prolifera al Nord come al Sud, sembra manifestarsi in modi significativamente diversi, tra le villettopoli sciate ma ordinate, conformate da monotone regole insediative comunque rispettate, e le periferie caotiche, plasmate dall'imprevedibilità dell'agire individuale, dalla trascuratezza e dal generale degrado delle condizioni insediative, sottratte all'osservanza delle regole istituzionali.

Naturalmente queste generalizzazioni rischiano di diventare fuorvianti, come del resto tutte quelle che trattano del Mezzogiorno senza tener conto delle profonde differenze che lo attraversano al suo interno, dando luogo a quell'immagine di un'area a macchia di leopardo che ormai è diventata uno stereotipo; e sono anche riduttive, se non sanno dare adeguato conto delle analogie che stanno emergendo in modo sempre più evidente rispetto al resto del paese.

Così l'attitudine a non rispettare le regole, e usarle solo a proprio vantaggio scaricando le responsabilità e gli effetti sugli altri, tende ormai ad accomunare pratiche di costruzione del territorio dentro e fuori il Mezzogiorno. Solo che «al Nord lo si fa da economia ricca, al Sud da straccioni: al Nord il lavoro nero permette redditi aggiuntivi che rendono benestanti, al Sud consente appena di sopravvivere in un degrado senza prospettive» (Donolo 2011). Non troppo diversamente, anche l'intreccio tra una società civile che accetta le regole dettate dalle istituzioni e un'altra società che vive nella sregolazione e nel disordine imposto dalle logiche di clan, non temperate dall'interesse superiore, si dipana in modi sempre meno netti, mescolando localmente i reciproci tratti anche dove nel recente passato era indiscutibile il prevalere dell'una o dell'altra società. La stessa frontiera tra gli assetti ter-

Pianificare oggi nel Mezzogiorno

ritoriali dominati dalla presenza della criminalità organizzata e quelli governati dalla legalità si è andata notevolmente frammentando, e si confonde oggi in una pluralità di situazioni locali incerte, espressioni di equilibri ambigui che impastano in diversa misura principi di legalità e d'illegalità, di conformità ai piani vigenti ovvero di abusivismo a vario titolo¹.

Si può continuare nella ricerca di corrispondenze, che sono altrettanto significative delle differenze, nel plasmare le forme dei territori meridionali. Ad esempio, un'analisi più attenta della spesa pubblica smentisce «il luogo comune di un Sud sprecone e parassitario rispetto a un Nord efficiente e produttivo» (De Rita - Galdo 2011). Ciò che è vero per la spesa pubblica corrente destinata a servizi e sussidi, effettivamente più elevata in un Mezzogiorno che brucia eccessive risorse per l'assistenzialismo di massa, non è altrettanto vero per la spesa in conto capitale finalizzata agli investimenti, che penalizza le regioni del Sud dal punto di vista sia delle infrastrutture che dei servizi collettivi, aggravando il divario dei modi di funzionamento del territorio e soprattutto delle città.

E tuttavia, se anche possono riconoscersi tendenze comuni verso una crescente estraneità dello Stato, e quindi verso l'indebolimento generalizzato del *nomos* che legittima il governo istituzionale e la democrazia partecipata nei processi urbani e tradizionali, non c'è dubbio che nel Mezzogiorno siano ben più marcati e diffusi i fenomeni di degrado del tessuto sociale e della vita pubblica, accentuati dal ruolo improprio troppo spesso assunto dall'amministrazione pubblica e dalle provvidenze pubbliche per lo sviluppo, che hanno finito per deprimere le potenzialità endogene, alimentando circuiti di subalternità e di economia parassitaria in una società locale che sembra aver perso fiducia nelle proprie risorse. Insieme alle distorsioni del capitale sociale e istituzionale, pesa in misura devastante la presenza di una «crescita tentacolare della malavita organizzata» che ormai in Calabria, in Sicilia o in Campania, contende apertamente allo Stato il controllo dello spazio. Sicché gran parte dei territori e delle città più importanti si sta deteriorando progressivamente, perché sacrifica in modo irresponsabile il proprio patrimonio dei beni comuni (e in particolare una dotazione di beni storico-culturali e paesaggistici talvolta straordinaria), e troppo spesso rinuncia a far prevalere gli interessi generali, sotto la pressione di infinite azioni disgiunte di appropriazione familistica del-

¹ Sugli intrecci tra abusivismo e legalità si rinvia in particolare a Clementi - Perego 1983 e Zanfi 2008.

lo spazio che alimentano abusivismi di ogni genere, e distorcono i processi di regolazione democratica dell'uso del territorio.

La grave carenza di servizi pubblici indispensabili al vivere civile, come l'acqua, la sanità, il trasporto collettivo, l'istruzione e l'ordine pubblico, insieme a uno stato di generale incuria che degrada gli spazi pubblici e le opere d'interesse pubblico, sono le spie più efficaci di un diffuso malessere delle città del Mezzogiorno, dove «i paesi più brutti e trascurati sono quelli segnati dalla mafia», come coraggiosamente ha affermato Giancarlo Bregantini, vescovo di Locri². E dove l'assenza di qualità urbana è la manifestazione più evidente non solo di una diffusa incapacità di produrre beni comuni e servizi che coinvolge tutte le figure e le competenze che intervengono nel processo di costruzione e gestione del territorio, ma più in generale anche di una grave *manca-za di tensione etica* che trova le sue radici più profonde nell'atavica cultura dell'indifferenza alla cosa pubblica a favore delle logiche di clan radicati localmente.

3. *Urbanistica e Nuova programmazione.*

Ribellandosi con insolito vigore alla lunga deriva che sembrava condannare ineluttabilmente il Mezzogiorno al sottosviluppo, sul finire degli anni novanta si è lanciato un importante esperimento di Nuova programmazione, in occasione della costruzione del Quadro comunitario di sostegno 2000-2006.

La visione che animava questo rilancio innovativo delle politiche di sviluppo era mossa dalla constatazione che, in un'Europa sempre più orientata al protagonismo delle regioni, fosse indispensabile rafforzare le capacità programmatiche delle regioni meridionali. E che a questo scopo fosse necessario accrescere le loro responsabilità dirette in materia d'individuazione delle priorità programmatiche locali, di realizzazione e gestione degli interventi, al fine di migliorare anche la capacità d'impiego delle risorse comunitarie (dopo che il nostro paese si era mostrato gravemente inadempiente e arretrato rispetto ad altri pae-

² «Il primo aspetto che si nota arrivando in Calabria, ad esempio, è il disordine edilizio. Ti accorgi della mancanza di un piano regolatore, delle spiagge non curate: la bellezza della natura fa risaltare ancor più l'incuria dell'uomo [...]. È come se la bruttezza dei luoghi esprimesse tragicamente quel desiderio di violazione che c'è nel cuore del mafioso [...]. La trascuratezza diffusa diventa il primo punto su cui far leva per opporsi all'intimidazione, alla violenza» (Bregantini 2011). Parole semplici quelle di Bregantini, che inquadrano con grande immediatezza espressiva i problemi di fondo da cui muove il presente saggio.

Pianificare oggi nel Mezzogiorno

si come la Spagna, ben più solerti nel mettere a frutto i fondi comunitari). *Decentramento decisionale, rispetto delle regole e valutazione continua dei risultati* avrebbero dovuto qualificare il nuovo metodo d'intervento pubblico nel Mezzogiorno, finalizzato alla programmazione degli investimenti pubblici, con il concorso attivo da parte delle amministrazioni centrali dello Stato e delle regioni.

A distanza di anni, si può oggi ritenere che la Nuova programmazione si sia configurata nel complesso come uno straordinario tentativo di *capacitazione accelerata* delle istituzioni, sotto la guida propulsiva del ministero del Tesoro che, per conto della Commissione europea, aveva assunto il ruolo di garante, sia nei confronti delle regioni destinatarie dei fondi, che delle altre amministrazioni dello Stato coinvolte nei programmi d'intervento. Data la figura del ministero, la prima posta in gioco di questa svolta programmatica non poteva che essere il deciso miglioramento della capacità di spesa, a evitare lo smacco del disimpegno automatico dei fondi messi a disposizione del nostro paese.

Ma gli obiettivi erano anche più ambiziosi. Muovendo da un pragmatico riformismo delle istituzioni di governo locale, che appariva allora possibile sulla scia delle regole imposte dalla Commissione europea, ci si proponeva di riqualificare sensibilmente l'azione amministrativa delle regioni, e di modernizzarla conformandola alle logiche della programmazione, impostate secondo le disposizioni comunitarie. Nel perseguire prioritariamente la capacitazione degli apparati tecnico-amministrativi, non era dissimulata la speranza di contribuire anche al miglioramento delle politiche di sviluppo e delle stesse classi dirigenti locali, costrette finalmente a motivare le scelte e dare conto esplicitamente dei costi e benefici attesi, piuttosto che continuare a elargire discrezionalmente fondi pubblici sotto la pressione delle ambigue intermediazioni clientelari.

Valutando retrospettivamente quell'esperienza, durata più di dieci anni, si può riconoscere che, di fronte all'imperativo categorico dell'urgenza delle scadenze e della piena utilizzazione dei fondi ricevuti dall'Europa, non si è andati troppo per il sottile nel qualificare la spesa, rinunciando a selezionare gli interventi più significativi rispetto al potenziale di sviluppo indotto sul territorio, e rispetto alla qualità della progettazione. Per abbattere i tempi dei procedimenti, ci si è affidati in gran parte a progetti-sponda già individuati in precedenza e mandati in attuazione grazie ai fondi strutturali (mettendo in crisi in que-

sto modo la natura aggiuntiva e non sostitutiva degli aiuti comunitari). Per i nuovi progetti, si è comunque cercato di ridurre il rischio di programmi troppo complessi e articolati, difficili da montare e da attuare in breve tempo.

L'urgenza e la complessità delle procedure da rispettare si è risolta in definitiva in una scarsa attenzione alla qualità della progettazione da parte delle istituzioni locali, per le quali oltretutto si è dovuto ricorrere a competenze tecniche interne generalmente poco attrezzate per l'innovazione, ovvero a società di servizi esterne, con scarsa dimestichezza delle ricadute territoriali dei progetti, e ancor meno esperte di progettazione urbana e territoriale.

Più controversa appare la valutazione circa l'appropriatezza delle dimensioni d'intervento individuate all'interno di ogni programma. Nonostante l'intenzione dichiarata fosse di scongiurare le dimensioni minime, per evitare la distribuzione a pioggia tante volte criticata come fonte d'inefficacia dei risultati, in assenza di credibili progetti di territorio si è finito spesso per ricadere in una logica altrettanto dispersiva, che ha consentito di soddisfare un gran numero di domande locali, senza raggiungere però una significativa massa critica ai fini dello sviluppo.

Va rilevato comunque che la contrapposizione tra il modello della concentrazione degli interventi con elevato importo unitario e quello della molteplicità di piccoli interventi di taglio ridotto può risultare astratta e fuorviante. Ciò che conta davvero ai fini dei risultati è la capacità di garantire efficacia e coerenza complessiva delle azioni, articolandole adeguatamente in funzione dei caratteri del contesto e degli obiettivi da raggiungere. Cioè *conta un progetto ben fatto*, multiscalare e multisettoriale, in grado di produrre un effettivo valore aggiunto sul territorio, in particolare attraverso la reintegrazione locale della varietà di azioni di settore mirate allo sviluppo. Appunto ciò che spesso è mancato alla Nuova programmazione, poco sensibile alla concretezza delle logiche territoriali, e propensa piuttosto a sopravvalutare l'astratta nomenclatura delle strategie di programmazione (che – come si è poi visto – si prestava a essere piegata alle interpretazioni più disparate, mantenendo solo una veste formale unitaria).

Eppure, proprio l'intuizione che è alla base di questa nuova filosofia dello sviluppo sembrava preludere a una salutare considerazione del ruolo strategico del territorio e delle città, infrastrutture di contesto per eccellenza. Agire sul miglioramento delle «condizioni

Pianificare oggi nel Mezzogiorno

di contesto in cui i cittadini vivono e le imprese nascono e operano piuttosto che con sussidi e incentivi diretti a famiglie e imprese»³ altro non è che *agire sulla cultura dell'organizzazione dello spazio*, sui suoi meccanismi di funzionamento e sulle sue capacità di attrazione delle imprese e degli altri fattori di sviluppo. E infatti uno strumento importante in questa esperienza avrebbero dovuto essere i Pit, Programmi integrati territoriali d'iniziativa regionale, concepiti come la proiezione territoriale delle azioni di sviluppo individuate attraverso le procedure della programmazione: un complesso di azioni intersettoriali strettamente coerenti e collegate tra loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario. Ma i Pit, privi di efficaci idee-forza e aggravati dalla farraginosità delle loro procedure di costruzione, si sono risolti spesso in un aggregato di interventi puntuali, disgiunti da una visione più complessiva della trasformazione urbana e territoriale, e incapaci di far presa sui meccanismi che producono la territorialità mobilitando congiuntamente la rete degli attori locali e le risorse esterne.

Ritourneremo poi su questi aspetti, che appaiono cruciali per comprendere gli effettivi rapporti che si sono generati tra l'urbanistica, i processi di trasformazione delle città e la Nuova programmazione. Ma questa importante vicenda suscita considerazioni di ordine più generale, che occorre tenere ben presenti quando si vuole tentare un bilancio critico di un modello tuttora parzialmente operante, nella sua versione successiva del Qcs 2007-13. Un bilancio che appare quanto mai necessario ai fini delle future politiche dello sviluppo, nonostante il Mezzogiorno sia uscito per ora dall'agenda delle priorità del nostro paese, alle prese con drammatici problemi di risanamento dell'economia e della finanza pubblica.

4. *Un bilancio controverso.*

Tra i motivi di maggior apprezzamento della Nuova programmazione c'è senz'altro la sua forte *tensione al rinnovamento delle culture*: prima di tutto di quelle interne alle amministrazioni pubbliche, poi quelle imprenditoriali, tecnico-professionali, politiche e sociali che caratterizzano le regioni destinatarie dei fondi strutturali. Sotto

³ Questa tesi è stata esplicitamente enunciata dai responsabili della svolta della programmazione. Si veda al riguardo Ministero del Tesoro 1998.

il potente influsso delle teorie dello sviluppo locale e della valorizzazione del potenziale endogeno dei sistemi radicati sul territorio, si è voluto assecondare il decentramento delle responsabilità alle istituzioni locali, temperandolo con l'accompagnamento da parte dello Stato a garantire il rispetto delle regole comunitarie. Di fatto, un ribaltamento sostanziale delle politiche centralistiche perseguite fin dal dopoguerra con strumenti straordinari come la Cassa del Mezzogiorno, che avevano permesso di conseguire risultati apprezzabili in termini di scopo (elevare la dotazione di reti infrastrutturali e servizi pubblici), ma che non avevano saputo (e forse neanche voluto) sedimentare adeguate capacità locali di programmazione e gestione dello sviluppo.

Dirottando l'attenzione dalle opere alle condizioni di contesto e al funzionamento delle istituzioni, la Nuova programmazione muoveva da un'intuizione di fondo del tutto condivisibile: per promuovere lo sviluppo nel Sud si sarebbe dovuto prima di tutto incidere sulle «connessioni forti e non sempre sanabili tra crisi cognitiva – ovvero lo spreco del sapere e delle competenze e la loro mancata alimentazione – e le diverse forme del disordine sociale ormai croniche nel nostro paese» (Donolo 2011). Di qui l'insistenza per l'adozione di regole formali comuni, che lasciano spazio all'autonomia dei soggetti, pur disciplinandone i comportamenti, con la speranza di innescare circoli virtuosi di mutuo apprendimento, in grado di contrastare la crisi cognitiva e il suo corollario di dispersione dei saperi socialmente utili e coesivi. Di qui anche l'attenzione alla preparazione progettuale degli interventi, che ha fatto definire – almeno nelle intenzioni – l'intera strategia del partenariato interistituzionale come una «programmazione della progettazione».

Ancora oggi, l'investimento sulla capacitazione dei soggetti istituzionali e sul miglioramento delle loro attitudini cognitive appare una scelta lungimirante, e anche in qualche modo obbligata, di fronte al fallimento delle precedenti politiche di mera produzione di opere ai fini dello sviluppo, senza la valorizzazione del capitale umano. È una scelta che tra l'altro può tuttora aprire alla prospettiva di un federalismo ben temperato, espressione di un poliarchismo territorializzato, in cui le regioni possono effettivamente fungere da «baricentro della vita pubblica [...] contribuendo a formare nuove classi dirigenti e una neoborghesia attiva, non più complice del degrado e della separatezza» (De Rita - Galdo 2011). Però questa strategia si presta male alla misurazione dei suoi effetti, non offre una concreta visibilità, è difficilmen-

Pianificare oggi nel Mezzogiorno

te valutabile e lascia anche il campo a fondati dubbi circa la sua efficacia senza adeguati strumenti di controllo.

Non c'è dunque da sorprendersi se nel frattempo si sono addensate le critiche di quanti invece chiedono conto della sproporzione tra l'impegno di energie, i risultati ottenuti e le risorse investite in questi anni. Nicola Rossi, uno dei protagonisti fin dalla prima ora della svolta nella programmazione per il Mezzogiorno, le ha riassunte con amarezza:

le politiche regionali degli ultimi anni non hanno generato sviluppo e occupazione, come nelle originarie nobili intenzioni, ma, molto più semplicemente, hanno dato luogo a un utilizzo altamente inefficiente delle risorse. Per essere franchi: a un imperdonabile spreco. Per chi ama gli slogan, l'esperienza della nuova programmazione potrebbe essere riassunta in una frase: prendi uno e paghi sei (Rossi 2005)⁴.

Poche opere veramente significative, associate a una pletora di opere minori di interesse locale, incapaci di attivare lo sviluppo. Pratiche di concertazione interistituzionali che spesso si sono tramutate in pratiche consociative, legittimate proprio dalla padronanza delle nuove procedure di programmazione e delle sue sofisticate liturgie. Complesse architetture procedurali e di controllo della spesa che tendono a diventare un fine in sé, piuttosto che il mezzo più efficace per conseguire gli obiettivi dello sviluppo e della crescita dell'occupazione.

Come si vede, al cambiare delle prospettive di valore e degli stessi fini primari attribuiti alle politiche della Nuova programmazione, mutano significativamente i giudizi di merito. Da una parte, chi sostiene che quelle politiche erano giuste, anche se i loro tempi di attuazione sono stati inaccettabilmente lunghi per apprezzarne i risultati (Viesti 2009a). Dall'altra, chi invece ritiene che il ridisegno delle istituzioni e delle procedure non è affatto prioritario, rispetto al disperato bisogno di migliorare la spesa ai fini dell'occupazione, che non necessariamente deve ruotare intorno alla onnipresenza delle amministrazioni pubbliche, potendosi in generale ricorrere a misure d'investimento meno discrezionali e più aperte alle economie di mercato (Rossi 2005).

⁴ Rossi afferma che la strategia di rafforzamento dei contesti, se non è associata a una politica ferrea di coordinamento e qualità della spesa, si trasforma in scelta meramente compensativa. E quanto sarebbe accaduto con la Nuova programmazione, dove a causa della frammentarietà, dell'episodicità e dell'inefficacia sistemica degli interventi, si è dovuto «realizzare investimenti netti di sei euro al fine di veder crescere il prodotto interno lordo meridionale di un euro» (Rossi 2005, p. 45).

Alberto Clementi

E l'urbanistica che ruolo ha giocato nelle strategie di programmazione dello sviluppo? Per la verità, sembra davvero ininfluente, a giudicare dalla natura e dai contenuti dei programmi selezionati, che tutt'al più chiedevano la conformità con i piani regolatori vigenti, spesso senza neanche troppa convinzione.

In effetti l'urbanistica delle città del Mezzogiorno è andata evolvendo nel tempo con dinamiche tutte interne, in gran parte determinate dalla necessità di far fronte alle domande più urgenti del momento, e comunque del tutto separate dalle logiche della programmazione economica. Dapprima, per cercare di accompagnare la crescita urbana nella fase del grande inurbamento dalle campagne e, in misura minore, dello sviluppo industriale e artigianale. Poi, per rispondere al grave fabbisogno pregresso di edilizia sociale e soprattutto di servizi pubblici, con il proposito almeno di vincolare le aree da sottrarre all'edificazione privata, per destinarle quando possibile alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria. Infine, per tentare di contenere i rischi ambientali e di riqualificare la città esistente, in particolare le aree di maggior pregio come quelle di antico impianto, senza comunque rinunciare a un abnorme consumo di suoli per le nuove urbanizzazioni.

Per la verità, al di là delle mutevoli sfide affrontate nel tempo, ciò che sembra aver costantemente caratterizzato il ricorso ai piani urbanistici è stata soprattutto l'esigenza di gestire i processi di rendita fondiaria e immobiliare. Una forma peraltro anomala di governo pubblico delle rendite, che intreccia la regolazione dei mercati formali con l'apparente sregolazione dei mercati informali dell'abusivismo, in una complessa combinazione tra i diversi circuiti che riflette la specificità delle culture di organizzazione dello spazio richiamate nei paragrafi iniziali. Ciò che appare distinguere l'esperienza del Mezzogiorno (per le generalizzazioni che è lecito fare, riconoscendo comunque le profonde differenze al suo interno) non è certo l'uso del piano urbanistico come strumento per governare la ricchezza associata all'uso del suolo, che è comune a tutta l'urbanistica. Piuttosto, è il ruolo generalmente determinante dei poteri oligarchici e delle loro collusioni con altri poteri che controllano il territorio, filtrando i rapporti tra domanda e offerta di aree edificabili secondo logiche spesso opache, che rispecchiano il complesso funzionamento della società in molte città del Mezzogiorno, e che trovano riscontro nell'ambiguo intreccio tra momenti di legalità e momenti di illegalità nelle politiche locali.

Pianificare oggi nel Mezzogiorno

Resta il fatto che gran parte della ricchezza prodotta localmente transita attraverso i processi legali o abusivi di formazione e redistribuzione delle rendite fondiari e immobiliari, a cui è agganciato un eterogeneo settore edilizio, che è stato a lungo la realtà di maggior rilievo nell'economia meridionale. Stupisce che la Nuova programmazione abbia concentrato l'attenzione su programmi di sviluppo delle capacità produttive delle imprese e delle «infrastrutture di contesto», con azioni che non cercavano in alcun modo di intercettare il grosso dell'economia locale associato alle rendite urbane.

Forse, la spiegazione della relativa ininfluenza degli investimenti pubblici ai fini dello sviluppo nel Mezzogiorno sta proprio qui: nell'*eccessiva distanza* tra la *marginalità dei settori interessati dalla spesa pubblica* proveniente dai fondi comunitari e la *centralità dei processi di trasformazione urbana* (e territoriale), che hanno continuato a riprodurre meccanismi di appropriazione parassitaria della rendita assolutamente incapaci di attivare relazioni virtuose con l'esterno, in particolare ai fini del consolidamento degli apparati produttivi e della valorizzazione delle risorse patrimoniali disponibili localmente. Questo processo di crescita drogata delle città, al contrario, si è dimostrato particolarmente distruttivo nei confronti delle potenzialità di contesto, seppellendo sotto una smisurata crosta edilizia legale e abusiva non solo ambienti pregiati come le coste o altri paesaggi celebrati, spesso a ridosso di mete turistiche di grande attrazione, ma anche le residue opportunità per lo sviluppo dell'economia.

5. Programmi complessi.

Mentre il ministero del Tesoro s'impegnava nel promuovere la rivoluzione nell'intervento per il Mezzogiorno a valere sulla cospicua dotazione di fondi comunitari del Qcs 2000-2007, un altro ministero, quello delle Infrastrutture, con una dotazione di fondi ben più limitata, cercava di promuovere strategie innovative d'intervento per le città, stimolando nuove forme di progettualità concertate tra amministrazione centrale, municipalità e attori locali. Forme rese possibili dalla riforma amministrativa di quegli anni, che aveva assegnato ai sindaci poteri e competenze nuove, dando vita a quella «stagione di rinnovamento delle capacità amministrative dei Comuni che è stata la vera novità istituzionale degli anni Novanta» (Fontana 2002).

Un esempio di come sarebbe stato possibile associare positivamente – sotto la guida pubblica – la generazione di rendite fondiarie con la produzione di nuove infrastrutture fu inaugurato in particolare attraverso lo strumento dei Prusst, Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio⁵. L'idea era semplice. Anziché operare separatamente, con la realizzazione delle opere pubbliche disgiunta dall'appropriazione individualistica e aleatoria dei valori di rendita generati dalle stesse opere, si sarebbe dovuto definire preventivamente un programma di sviluppo urbano più complessivo, prevedendo contestualmente l'intervento pubblico e le trasformazioni da indurre nello spazio di prossimità associato alle infrastrutture. In pratica, l'introduzione nelle pratiche urbanistiche comunali di un *progetto urbano* (o territoriale, in relazione al tipo di infrastruttura), che utilizzava come leva della trasformazione l'investimento pubblico, e che si preoccupava al tempo stesso di attivare investimenti privati complementari, condizionandoli agli obiettivi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile che il comune aveva formulato nell'intesa con il ministero delle Infrastrutture. Ciò avrebbe prodotto un elevato valore aggiunto per l'investimento pubblico: stimolare rilevanti effetti moltiplicativi per gli investimenti privati e quindi per l'economia urbana, orientandoli in forma concertata su finalità d'interesse pubblico, come la riqualificazione delle aree più svantaggiate, oppure la formazione di nuove centralità a ridosso di stazioni ferroviarie piuttosto che di svincoli stradali o di piattaforme di servizio.

L'esperienza dei Prusst non ha avuto il successo che avrebbe meritato. Stemperata l'iniziale chiarezza del rapporto tra infrastrutture e contesti di prossimità, scarsamente finanziata per la parte pubblica, e molte volte utilizzata surrettiziamente dai poteri locali per rimettere in gioco aree che non erano edificabili secondo i Prg vigenti, ha finito per attirare le critiche di una cultura generalmente sospettosa nei confron-

⁵ I Prusst sono stati promossi con il d.m. 8 ottobre 1998 con i seguenti obiettivi: a) la realizzazione, l'adeguamento e il completamento di attrezzature, sia a rete che puntuali, di livello territoriale e urbano, in grado di promuovere e di orientare occasioni di sviluppo sostenibile sotto il profilo economico, ambientale e sociale, con riguardo ai valori di tutela ambientale, alla valorizzazione del patrimonio storico, artistico e architettonico, e garantendo l'aumento di benessere della collettività; b) l'attuazione di un sistema integrato di attività finalizzate all'ampliamento e alla realizzazione di insediamenti industriali, commerciali e artigianali, alla promozione turistico-ricettiva e alla riqualificazione di zone urbane centrali e periferiche interessate da fenomeni di degrado. Al 2010, erano stati 78 i programmi selezionati dal ministero e giunti alla sottoscrizione dell'accordo quadro fra tutti i soggetti coinvolti (promotori, proponenti, regioni, Ministero, Cassa depositi e prestiti).

Pianificare oggi nel Mezzogiorno

ti delle innovazioni in urbanistica. Così, nonostante la volontà dichiarata da parte dei Prusst di contribuire alla realizzazione di assetti infrastrutturali e insediativi coerenti con un nuovo disegno strategico più complessivo, si sono schierati contro gli urbanisti più conservatori, allarmati dal rischio di *deregulation* indotto da progetti che troppo spesso nascevano in variante rispetto alla strumentazione urbanistica preesistente, peraltro a sua volta troppo spesso carente di ogni respiro verso il progetto del futuro.

Eppure i Prusst, un'esperienza generativa nata sulla scorta di un decennio di sperimentazione di nuovi strumenti ricompresi nella definizione di *programmi complessi*⁶, avevano saputo portare a sintesi alcuni importanti fermenti d'innovazione, che avrebbero potuto aiutare l'urbanistica a migliorare notevolmente la propria efficacia, e soprattutto a integrarsi meglio con le politiche di programmazione, apportando un proprio contributo riconoscibile allo sviluppo locale.

Così il piano, adattandosi a questa diversa concezione orientata agli interventi strategici, avrebbe potuto arricchirsi di un rapporto più interattivo con i progetti urbani, misurandosi con una domanda solvibile, selezionando le priorità e mettendo infine in coerenza i progetti più fertili e di portata decisiva ai fini dello sviluppo urbano e territoriale. Al tempo stesso, con l'integrazione operativa tra infrastrutture e progetti di contesto, si sarebbero gettate le basi per una possibile evoluzione delle strategie d'intervento nel segno del contenimento della spesa pubblica, mirando alla cattura dei valori aggiunti sul mercato e al loro reinvestimento nella produzione delle opere stesse, secondo un

⁶ A partire dagli anni novanta, sono stati messi in cantiere su iniziativa del ministero delle Infrastrutture un migliaio circa di interventi di trasformazione urbana con i programmi di riqualificazione, di recupero urbano, con i programmi integrati, i contratti di quartiere e poi i Prusst. L'insieme di questi strumenti, generalmente definiti «programmi complessi», non era mirato a stabilire le discipline d'uso del suolo entro un determinato perimetro, come accade per i Piani attuativi tradizionali. L'obiettivo era di definire interventi pubblici e privati, tra loro coordinati, volti al miglioramento dell'assetto e della qualità di un ambito urbano. A differenza dei Piani attuativi tradizionali, i Programmi complessi si limitano a definire la realizzazione solo di alcuni interventi, per i quali sono individuati i soggetti attuatori, le risorse economiche, i progetti preliminari e i tempi di attuazione. Altro elemento di novità è l'integrazione tra risorse e tra attori pubblici e privati. Le risorse pubbliche fungono da volano degli interventi. Le risorse private sono mobilitate sia per la realizzazione di interventi privati, dai quali i soggetti realizzatori traggono redditi di diversa natura (utili di impresa e rendite immobiliari), sia per l'attuazione di interventi pubblici finanziati attraverso contributi straordinari, aggiuntivi e di maggiore entità rispetto ai tradizionali oneri concessori. Grazie alla somma tra oneri concessori e contributi straordinari possono essere prodotte opere pubbliche che migliorino le dotazioni, e quindi le condizioni di vita negli ambiti urbani cui sono destinati i programmi. Un bilancio di queste esperienze è contenuto in Mit 2006.

dispositivo sperimentato effettivamente qualche anno più tardi nelle Marche e in Umbria con il progetto del Quadrilatero⁷.

Maggiore fortuna ha conosciuto Urban, un programma d'iniziativa comunitaria mirato alla riabilitazione economica e sociale dei quartieri in crisi, lanciato nel 1994, in anticipo di qualche anno rispetto ai Prusst. Coordinati ancora dal ministero delle Infrastrutture, e anch'essi condotti d'intesa con i comuni interessati, gli Urban hanno conseguito risultati particolarmente brillanti proprio nelle città del Mezzogiorno, offrendo un contributo determinante alla rigenerazione dei loro centri storici, che spesso versavano in condizioni di grave deterioramento edilizio e sociale⁸.

Ciò che rende particolarmente interessante questa esperienza, largamente apprezzata anche a livello comunitario, è l'integrazione tra le molteplici strategie in gioco nella riqualificazione: abitative, urbanistiche, ambientali, infrastrutturali, ma anche di assistenza sociale e di sostegno all'occupazione. La convergenza sullo stesso quartiere delle diverse misure d'integrazione sociale, sviluppo economico, risanamento ambientale e miglioramento della condizione abitativa, rappresenta tuttora un modello d'intervento insuperato, che purtroppo non è riuscito a penetrare nelle pratiche urbanistiche correnti, nel Mezzogiorno come altrove. Urban ha delineato la prospettiva giusta per il futuro: territorializzare la programmazione degli investimenti e raccordare localmente le politiche urbanistiche con quelle sociali ed economiche dello sviluppo sostenibile (Clementi 2002).

Sotto questo profilo l'esperienza Urban, ancor più di quella della Nuova programmazione, ha contribuito significativamente ad accrescere la capacità d'intervento integrato da parte delle amministrazioni locali, favorendo il partenariato verticale (con le altre amministrazioni) e orizzontale (con gli altri attori pubblici e privati locali), e promuovendo lo sviluppo di nuove abilità connesse alla programmazio-

⁷ Il programma Quadrilatero prevedeva di realizzare una infrastruttura viaria integrata alla realtà economica e industriale del territorio umbro-marchigiano, sotto il coordinamento di una società pubblica di progetto, promossa da Anas e Sviluppo Italia. Il progetto, oggi in parte realizzato, si basa su due assi viari principali paralleli tra loro: il collegamento Foligno-Civitanova Marche (attraverso l'ammodernamento della Strada statale 77 della Val di Chienti) e il collegamento Perugia-Ancona (con l'ammodernamento della Strada statale 76 della Val d'Esino), concepiti come superstrade integrate da assi viari trasversali secondari, e dai loro raccordi alle cosiddette «aree leader». Proprio le aree leader, intese come nuove centralità da spendere sul mercato, sarebbero dovute diventare la leva per finanziare le opere di viabilità, insieme a contributi pubblici provenienti dall'anticipazione di imposte locali.

⁸ Un utile bilancio complessivo sull'esperienza degli Urban di prima fase è contenuto in Mit 2002.

ne, alla gestione, al monitoraggio e alla valutazione degli interventi. Ma soprattutto è servita per mettere a nudo i limiti della pianificazione urbanistica tradizionale ai fini della convergenza locale delle politiche della casa, delle opere pubbliche, dei servizi, dell'ambiente, del welfare e dell'occupazione. Per converso, ha dimostrato le grandi potenzialità che avrebbe potuto avere una programmazione dello sviluppo coerente con le strategie territoriali locali, in una visione più integrata tra le componenti economiche e quelle urbanistiche.

Con Urban si è dimostrato che la rigenerazione urbana integrata non contribuisce soltanto al recupero fisico dei quartieri che versano in condizioni di grave degrado edilizio, ambientale e sociale. Consente infatti una strategia di welfare urbano che favorisce l'inclusione sociale delle popolazioni marginali, in particolare degli immigrati. Offre posti di lavoro con nuovi servizi pubblici e privati mirati anche ai giovani. Soprattutto risolve alla radice il problema della sicurezza, senza ricorrere alle misure di ordine pubblico, ma semplicemente bonificando urbanisticamente aree in precedenza infrequentabili.

È insomma un modello di ciò che sarebbe possibile fare per i quartieri in maggiore difficoltà, grazie a un approccio urbanistico assistito dalla programmazione. Ma per essere replicato, e diventare pratica corrente, richiede una convergenza partenariale tra i livelli centrali dell'amministrazione e quelli locali. Non è un caso che, esaurito il programma d'iniziativa comunitaria, non si siano più fatte esperienze del genere, nel Mezzogiorno come nel resto dell'Italia.

6. Modelli alla prova.

Gli anni che abbiamo alle spalle sono stati dunque caratterizzati dalla sperimentazione sul campo del nuovo approccio di *programmazione per progetti*, che ha messo alla prova una varietà di modelli d'azione a favore dello sviluppo del Mezzogiorno, con risultati non sempre felici e talvolta controversi, ma che rappresentano comunque un patrimonio prezioso da cui apprendere per il futuro.

In sostanza si sono confrontate due famiglie di prove d'innovazione, che tematizzano diversamente il *senso del territorio* e i *meccanismi della governance e del partenariato multilivello*, dalla Commissione europea fino alle municipalità.

Una prima famiglia, riconducibile all'impostazione praticata dal ministero del Tesoro, ha propugnato la territorializzazione dello svi-

Alberto Clementi

luppo, intendendola come concentrazione locale degli investimenti pubblici, come decentramento delle responsabilità di scelta, e soprattutto come mobilitazione della rete degli attori locali, considerati protagonisti indispensabili dello sviluppo endogeno (Palermo, a cura di, 2002). In questa prospettiva il partenariato ha privilegiato le relazioni tra il centro, rappresentato dallo stesso ministero a nome delle altre amministrazioni statali, e le regioni, a loro volta snodo di ulteriori partecipazioni, dai comuni ai diversi attori pubblici e privati rilevanti ai fini della costruzione dei programmi di sviluppo. Le regole della governance sono state fondamentalmente quelle dettate dalla Commissione europea in sede di formazione dei Quadri comunitari di sviluppo a proiezione settennale, con scadenze pressanti sull'impegno di fondi e sulla loro rendicontazione, che spesso hanno costretto a ricorrere affannosamente alle soluzioni più immediatamente cantierabili, anche al di fuori di una visione programmatica più complessiva.

L'altra famiglia di innovazioni fa capo prevalentemente all'iniziativa del ministero dei Lavori pubblici prima, e poi a quello delle Infrastrutture, diventato competente in materia di programmi di riqualificazione urbana variamente denominati. Qui la territorialità si esprime ancora nella concentrazione sullo stesso spazio di una varietà d'interventi, nella presa in carico delle condizioni di contesto e nell'attivazione del sistema di attori locali pubblici e privati. Ma in questo caso con un importante valore aggiunto: la *capacità morfogenetica del progetto*, chiamato a contribuire alla trasformazione delle forme fisiche, funzionali e sociali dell'area cui è applicato (*ibid.*).

Il partenariato in questo caso è incardinato sulle relazioni tra lo stesso ministero e le singole municipalità, senza la mediazione determinante delle regioni, che peraltro tradizionalmente hanno delegato le politiche urbane ai singoli comuni, e che soltanto di recente hanno provato a misurarsi più responsabilmente con questo tema. Un tale modello anomalo di relazione diretta Stato-comuni consente di organizzare la governance multilivello in modo adattivo, tenendo conto quando è necessario delle normative comunitarie (come nel caso di Urban), altrimenti facendo riferimento alle disposizioni specifiche predisposte dallo stesso ministero e attuate attraverso accordi di programma con i comuni (come nel caso dei Prusst).

Ci troviamo insomma di fronte a due modelli d'azione che declinano diversamente il partenariato tra amministrazioni centrali dello

Pianificare oggi nel Mezzogiorno

Stato, amministrazioni regionali e locali, e che si dimostrano diversamente efficaci nell'indurre sviluppo locale.

Nel primo caso, di *cooperazione privilegiata tra Stato e regioni*, la progettualità è espressione di una politica di investimenti che si rivolge prioritariamente all'imprenditoria, che ha bisogno di quadri di riferimento tematici (in particolare: inclusione sociale e politiche del lavoro, istruzione, ricerca e innovazione, beni ambientali e culturali, trasporti e comunicazioni, ambienti urbani), ma che purtroppo tende a promuovere una varietà d'azioni per lo sviluppo disgiunte sul territorio e spesso poco coerenti tra loro. Nel secondo caso, caratterizzato dal *partenariato tra Stato e municipalità*, i progetti si dotano di specifiche visioni dello sviluppo nello spazio (talvolta anche in difformità rispetto agli strumenti urbanistici vigenti), verso cui vengono fatti convergere gli interventi urbani e territoriali. Questi progetti coinvolgono soprattutto attori urbani, e mirano quanto più possibile all'inter-settorialità delle strategie, misurandosi implicitamente anche con i processi di generazione delle rendite fondiarie e immobiliari, ricondotti agli obiettivi concertati con i comuni.

Le soluzioni per il futuro del Mezzogiorno dovrebbero far tesoro di quanto appreso attraverso queste prove d'innovazione, ricomponendo in un quadro più unitario i rapporti Stato-regioni-comuni, e mettendo a sistema le potenzialità d'azione basate sulla programmazione dei fondi comunitari. Questo sforzo di riorganizzazione complessiva, pur ispirato alla cooperazione interistituzionale, dovrebbe in ogni caso essere ripensato a partire dal basso, dall'espressione concreta delle domande locali di mutamento, trattate da nuove e variegate combinazioni partenariali tra enti locali, regioni, amministrazioni centrali dello Stato. Ogni livello istituzionale dovrebbe essere chiamato a ridefinire per conseguenza il proprio ruolo.

Le autorità centrali dovrebbero cercare di armonizzare le diverse forme e settori della programmazione nazionale indirizzandoli verso specifici «territori di progetto» di rilevanza strategica, con l'obiettivo di coinvolgere una molteplicità di attori locali e sovralocali all'interno di politiche integrate di sviluppo sostenibile, capaci di stimolare l'investimento aggiuntivo dei privati, esteso anche al campo delle rendite fondiarie purché ricondotto a obiettivi di utilità sociale.

Le regioni, a loro volta, dovrebbero selezionare i temi e le priorità d'intervento, governare i flussi di spesa e l'efficacia degli investimenti con strumenti di programmazione ancorati al territorio, espressione

anch'essi della volontà di integrare flessibilmente le strategie di filiera con le azioni territoriali locali.

Infine i comuni, in regime di sussidiarietà rispetto alle istituzioni sovraordinate, dovrebbero assumere autonomie e responsabilità crescenti come soggetti chiave dello sviluppo locale, mirando a incorporare le diverse politiche applicate al proprio territorio, in una visione di prospettiva dello sviluppo che tiene conto degli obiettivi di solidarietà ma anche di competitività con gli altri territori.

Nel riprogrammare le priorità, dovrebbe in ogni caso essere considerata l'assoluta urgenza di un *programma nazionale di grande respiro per la rigenerazione delle città meridionali più problematiche*, mirato alla risoluzione del degrado, al potenziamento delle infrastrutture e allo sviluppo sostenibile delle aree a rischio, non diversamente da quanto si era fatto negli anni settanta per l'emergenza-casa. Su questo piano dovrebbero essere concentrati gran parte dei fondi disponibili, ricomponendo le filiere tematiche nella prospettiva di un sostanziale miglioramento delle prestazioni urbane in termini di sostenibilità dello sviluppo, di inclusione sociale, di innovazione competitiva (smart) e di abitabilità del territorio.

Al tempo stesso, più generalmente, *il piano urbanistico tradizionale dovrebbe essere ridisegnato come strumento di accompagnamento delle azioni per lo sviluppo, oltre che di tutela differenziata degli interessi pubblici prevalenti*. E, per converso, gli strumenti di programmazione dello sviluppo dovrebbero arricchirsi di visioni territoriali indispensabili per garantire la coerenza delle azioni e per valutarne l'efficacia complessiva. Tenendo ben conto di quanto abbiamo appreso dall'esperienza, cioè che per avere successo è indispensabile *avvicinare quanto più possibile le politiche di programmazione nazionale e di pianificazione locale con i contenuti e le scadenze della programmazione comunitaria*, agendo per tempo sui complessi meccanismi che mettono in relazione i processi di costruzione delle scelte a livello locale, regionale, nazionale ed europeo.

Di tutte queste innovazioni utili per migliorare l'efficacia delle politiche per il Mezzogiorno radicandole più decisamente sul territorio, non c'è che una debole traccia nel documento del nuovo governo presentato ai primi dell'anno come Piano nazionale per il Sud. Il piano, pur tenendo conto dell'avanzamento delle politiche di coesione nell'ambito della strategia Europa 2020, rilancia di fatto l'impostazione del decennio precedente, insistendo sulla creazione delle pre-condi-

Pianificare oggi nel Mezzogiorno

zioni favorevoli allo sviluppo (sicurezza e legalità, certezza delle regole, efficienza dell'amministrazione pubblica, accesso al credito, sostegno alle imprese); ma dedicando stavolta maggiore attenzione ai risultati anziché ai processi necessari per conseguirli; e proponendosi una maggiore concentrazione su pochi obiettivi prioritari (infrastrutture, ambiente e beni pubblici; ricerca e innovazione; istruzione e competenze). In particolare, mosso dalla preoccupazione per la scarsità di fondi utilizzati finora rispetto alle disponibilità (solo il 20% dei 40 miliardi stanziati nel periodo 2007-13), il piano prevede di rilanciare 3,5 milioni d'investimento entro l'anno in corso, assegnando le priorità alla scuola, alle ferrovie e alle reti digitali.

Ma in questo piano non bastano alcuni accenni autocritici, come l'esigenza di superare la logica risarcitoria a favore della promozione dello sviluppo, ovvero la necessità di abbandonare gli eccessi del localismo a favore di soluzioni di sistema per l'intero Mezzogiorno, per accreditare quel salto di qualità di cui si avverte esplicitamente il bisogno. Il territorio continua a restare sullo sfondo, un semplice spazio per accogliere gli investimenti o realizzare infrastrutture, non un quadro creatore di una nuova organizzazione delle forme dell'abitare. Il territorio rimane un quadro «dove le cose passano, ma non s'inventano». E l'urbanistica continua a marcare la sua assenza.

7. Lo spazio del possibile.

Riprendendo le riflessioni fin qui condotte sui problematici nessi tra sistemi di pianificazione urbana e strategie della programmazione economica, e sulla stessa dubbia utilità dell'urbanistica convenzionale per il Mezzogiorno, proveremo a delineare alcuni indirizzi guida a cui potrebbe essere ispirato il ridisegno delle politiche per lo sviluppo delle città sulla scorta delle esperienze accumulate, se non vogliamo rassegnarci alla caduta della progettualità che abbiamo lamentato in apertura di questo scritto.

Non è una visione ottimistica quella che si propone. Piuttosto, è un prendere atto delle enormi difficoltà che ostacolano il ricorso a una «normale» (e canonica) razionalità della pianificazione a vantaggio degli interessi e dei beni comuni, per adeguarla alle condizioni reali di vita nelle città meridionali. Parafrasando le acute osservazioni di Cassano sulla vitalità del male (in questo caso il disordine regolativo, e l'intreccio tra legale e illegale) e l'aristocraticità nella difesa del bene (il pia-

no urbanistico ideale), ci si preoccupa di non riprodurre l'atteggiamento del Grande Inquisitore nei *Fratelli Karamazov*, quando «rimprovera a Cristo di aver avuto un'immagine troppo alta e nobile dell'uomo, tale da poter essere vissuta e messa in pratica solo da dodicimila santi per ogni generazione» (Cassano 2011).

L'obiettivo è di temperare la «presunzione dei migliori» e di provare a fare davvero i conti con le sgradevoli verità sulla condizione sociale e sul governo locale dei territori urbani del Mezzogiorno. Senza finire per «diventare troppo simili a coloro che s'intendeva combattere, di rassomigliare troppo al Grande Inquisitore» (*ibid.*). Ma senza neanche voler continuare a nascondersi dietro le finzioni con cui affrontiamo il quotidiano consumarsi della «tragedia dei beni comuni» (Ostrom 2003) e della qualità di vita nelle città, sopravvalutando gli attuali strumenti di pianificazione delle città e del territorio, ovvero quelli della Nuova programmazione.

Per non abdicare alle nostre responsabilità nei confronti della lunga deriva dell'urbanistica meridionale, e per cercare di riaccreditarla nel sentimento comune, prima ancora che nella nostra tradizione disciplinare, dovremmo impegnarci nel rafforzare la tenuta almeno di alcuni principi irrinunciabili nella gestione legale del territorio e delle città. Sperimentando inoltre, quando necessario, nuove forme di governance che possono farci riuscire dove fino a oggi si è fallito, cioè nell'impiego efficace dei fondi strutturali per risolvere le pressanti criticità del territorio e della società meridionale.

Nel riformulare una possibile nuova agenda per il Mezzogiorno, non basta proporsi di fare meglio ciò che si era già deciso di fare nel recente passato. Il problema non è solo *come imparare a fare bene*, operando sulle strozzature incontrate. È anche *cosa fare*, soprattutto quali sono le criticità territoriali su cui agire con politiche integrate e partenariali, cioè con una nuova visione delle politiche urbane e territoriali convergenti con quelle economiche e sociali. E soprattutto, nella drammatica emergenza in cui versa il nostro paese, è *come fare meglio con minori risorse* a disposizione, tanto pubbliche che private.

Sul filo di questo ragionamento, a me sembra opportuno concentrare l'attenzione in particolare su sei temi che danno forma allo spazio del possibile, a favore di una diversa strategia di sviluppo territoriale del Mezzogiorno:

- pianificare meno, pianificare meglio;
- difendere strenuamente i beni comuni residui, in primo luogo il paesaggio;

Pianificare oggi nel Mezzogiorno

- elevare la sicurezza contro i rischi ambientali e sismici;
- ammodernare il capitale relazionale esistente, in particolare le reti infrastrutturali;
- accrescere la coesione interna alle diverse scale, a partire dall'interno Mezzogiorno;
- governare partenarialmente le criticità, con specifici sistemi di governance multilivello.

Pianificare meno, pianificare meglio

Per quanto la legge urbanistica vigente in Italia stabilisca di sottoporre tutto il territorio comunale alla disciplina del piano regolatore, sanzionando le trasformazioni illegittime a norma di piano, sarebbe ben più realistico concentrare l'attenzione sulle sole aree strategiche per lo sviluppo della città, e rinviare il resto alle pratiche tendenzialmente «spontanee» o auto-organizzate, con cui si costruisce da sempre il territorio, fatte salve le cautele sui diritti da garantire comunque (sicurezza, igienicità, compatibilità con gli usi pubblici e con le tutele da rispettare). I pochi progetti urbani di valenza strategica, intesi come progetti intersettoriali, dovrebbero mirare soprattutto a valorizzare gli investimenti sulle opere pubbliche, assumendoli come *driver* dello sviluppo, e accompagnandoli con le previsioni di una programmazione economica che si dovrebbe calare finalmente all'interno delle città, per favorire una massa critica di trasformazioni utili alla funzionalità e alla competitività urbana. A questo scopo gli interventi potrebbero essere utilmente associati a dispositivi di *project financing* che mettono in gioco le rendite differenziali generate, eventualmente considerando anche processi di rotazione dei capitali pubblici investiti, sul modello dei fondi Jessica erogati dalla Commissione europea.

Un approccio analogo dovrebbe essere adottato a livello territoriale, limitando i contenuti dei piani territoriali regionali e provinciali alla ricomposizione delle tutele differenziate e alla messa in coerenza di progettualità strategiche per lo sviluppo del territorio. Anche in questo caso, gli interventi dovrebbero preferibilmente associare i corridoi d'infrastrutturazione tecnica e ambientale alla trasformazione selettiva dei loro intorni, generando potenzialità di sviluppo locale a beneficio delle comunità attraversate. I progetti di territorio, multisettoriali e multilivello, dovrebbero essere analogamente supportati dalle previsioni della programmazione dei fondi comunitari, rispettandone scadenze e modalità di controllo delle realizzazioni.

Difendere i beni comuni residui

Sappiamo come ogni processo di modernizzazione tende ad appropriarsi dei beni comuni esistenti, consumandoli in modo spesso irreversibile (Ostrom 2003; Donolo 2011). Ma nel Mezzogiorno, più che altrove, non si è assolutamente in grado di compensarne la perdita, riproducendo altri beni che possono in parte rimpiazzarli. È questo, se è vero soprattutto per lo spazio pubblico, lo è ancora di più per il paesaggio, sacrificato in nome di una diffusa noncuranza, insieme alla ricerca del consenso che ha avallato un'aberrante appropriazione individualistica del suo valore, e che ne ha fino ad oggi compromesso le grandi potenzialità a favore dello sviluppo turistico.

La lezione che abbiamo appreso dovrebbe costringerci d'ora in poi a imporre drastici vincoli di tutela delle coste e degli altri beni paesaggistici che ancora sopravvivono fortunatamente allo sconsiderato sacco del passato, correndo se necessario anche il rischio della impopolarità (o della malintesa democraticità) delle decisioni nei confronti delle comunità locali. E sapendo che quando si toccano certi interessi gli stessi equilibri politici di una regione possono saltare, come c'insegna la sfortunata esperienza del piano paesaggistico della Sardegna.

Tuttavia, nel clima di possibile ritorno al primato dell'interesse generale interpretato dall'attuale «governo dei tecnici», non dobbiamo aver timore di affermare che – almeno per i paesaggi di maggior pregio – non c'è da delegare niente ai poteri locali, inevitabilmente condizionati dalle oscure connivenze tra le molte società e gruppi di interesse che abitano il territorio e orientano il consenso politico e amministrativo. C'è piuttosto da imporre una presenza ferrea dello Stato centrale, a presidiare i residui baluardi della tutela in un mare d'iniziative locali, che tende a fagocitare legalmente o abusivamente ogni valore patrimoniale, sfruttandolo a fini distorti. Ben venga dunque il prefetto con pieni poteri per sorvegliare la gestione dell'area archeologica di Pompei. Altri prefetti dovrebbero essere analogamente investiti della missione di salvare il patrimonio storico culturale e paesaggistico del nostro paese, sottraendolo alle logiche perverse dello sfruttamento controllato dai poteri criminali.

Il paesaggio del resto non va considerato solo come un bene comune, da tutelare rigorosamente per la sua stessa sopravvivenza. È di più, una potenziale risorsa strategica per lo sviluppo, generativa di un diverso modello ispirato alla sostenibilità e alla *slow economy*, che valorizza le dotazioni di cui abbonda, nonostante tutto, il Mezzogiorno: prodotti agroalimentari pregiati, beni archeologici e storico-culturali,

Pianificare oggi nel Mezzogiorno

bellezze naturali, tradizioni gastronomiche e culturali di lunga durata. Perché queste potenzialità si realizzino appieno, occorre però promuovere una nuova cultura di gestione integrata pubblico-privato, chiamando tutto il territorio a concorrere al miglioramento della competitività: offrendo strutture ricettive di elevata qualità, servizi di accoglienza adeguati, costi di accesso contenuti, tecnologie di comunicazione avanzate, e soprattutto l'autenticità di un'esperienza conoscitiva, che riscopre i ritmi desueti di un mondo mediterraneo dalle lunghe durate. Senza questo valore aggiunto che induce una nuova economia, il paesaggio rimane una pre-condizione dello sviluppo, un bene comune che rischia continuamente di essere depredato, e che può affidarsi solo alle deboli difese di soprintendenti di Stato sprovvisti di adeguati mezzi.

Elevare la sicurezza

La presenza del rischio sta diventando endemica nella società contemporanea, che sempre più spesso si trova ad affrontare le conseguenze globalizzate di eventi calamitosi i quali sfuggono al controllo dei normali principi di precauzione (Beck 2008). Ma nel Mezzogiorno i rischi si acquisiscono esponenzialmente, per la diffusa incuria nei confronti dell'ambiente, oltre che per l'oggettiva difficoltà di elevare le condizioni di sicurezza contro la notevole estensione di aree interessate da dissesti idrogeologici, esondazioni, alluvioni, incendi, inquinamenti dei suoli e delle falde acquifere, desertificazioni, terremoti e perfino eruzioni vulcaniche.

È impresa sovrumana trasferire le popolazioni che abitano in aree a forte rischio, anche quando – come sulle coste del Messinese o alle falde del Vesuvio – la pericolosità è ben nota a tutti da tempo. E altrettanto impossibile appare anche un obiettivo più limitato, come demolire le proliferazioni edilizie che ingolfano le rive delle fiumare e dei corsi d'acqua, imprigionandole all'interno di una dissennata attività di sfruttamento del suolo.

Si tratta allora di cercare almeno di mitigare le conseguenze catastrofiche dei possibili eventi futuri, intensificati anche dai mutamenti climatici in atto, con azioni preventive di parziale messa in sicurezza, come la predisposizione delle vie di fuga attraverso interventi congiunti pubblici e privati oppure il consolidamento delle aree abitate più vulnerabili. Tutti interventi che richiedono di attingere alle provvidenze straordinarie disponibili grazie ai fondi comunitari, una volta che fosse possibile riprogrammarne le priorità alla luce delle emergenze espresse dal territorio.

Alberto Clementi

Al tempo stesso si tratta di imporre vincoli perentori e inequivocabili sulle aree a forte rischio ancora non urbanizzate, anche in questo caso sottraendole alla gestione localistica e alle sue esigenze di ricerca del consenso anche a scapito della sicurezza collettiva.

Ammodernare il capitale relazionale

La grave arretratezza generalizzata delle reti infrastrutturali, che colpisce in particolare alcuni territori meridionali, deve indurci a ridimensionare senz'altro i programmi troppo ambiziosi di costruzione di nuove grandi opere, non solo quelle insensate come il ponte sullo Stretto, ma anche altre che sarebbero pur necessarie, se soltanto si disponesse di adeguati fondi d'investimento. Nelle difficili condizioni in cui versa il nostro paese nell'epoca della Grande recessione, diventa assai più realistico un *piano straordinario di modernizzazione delle reti esistenti* nel Mezzogiorno, con l'obiettivo di far funzionare meglio le infrastrutture già presenti e di portare a sistema una grande quantità di opere concepite occasionalmente, spesso con ridondanze e duplicazioni imposte da logiche localistiche, e mal riconducibili a una visione d'insieme dello sviluppo del territorio.

Tutto ciò riguarda l'*hardware*, cioè le reti materiali ferroviarie e stradali, le reti di navigazione e di collegamento aereo, le grandi attrezzature urbane come depuratori e impianti di trattamento dei rifiuti, le reti digitali. Ma riguarda ancor di più i sistemi organizzativi dei servizi e soprattutto i *software*, cioè gli strumenti per una loro gestione intelligente, resa possibile dalle grandi potenzialità delle reti che possono diventare una risorsa decisiva per il futuro del Mezzogiorno. Proprio la combinazione tra l'adeguamento alle diverse scale delle reti esistenti e la loro integrazione con le infrastrutture *slow* sorrette da dispositivi di gestione *smart* apre interessanti spazi d'innovazione, che possono far diventare il Mezzogiorno un banco di prova delle nuove modalità relazionali proprie della contemporaneità.

C'è da prepararsi per tempo a un futuro prossimo, in cui singoli corpi fungeranno da terminali di una gigantesca e invisibile rete relazionale, destinata a soppiantare i vincoli di prossimità nello spazio, risolvendo alla radice i problemi dell'accessibilità che tanto penalizzano il Sud dell'Italia. Così le nuove infrastrutture *slow* sentiranno al

trasporto pubblico di funzionare come una base mobile per milioni di body-terminal, i quali saranno connessi costantemente all'interno della nuova rete elettronica soft. La nuova rete *slow* [...] sarà a sua volta allacciata alla rete veloce, e hard, del XXI secolo, opportunamente ristrutturata, potenziata

Pianificare oggi nel Mezzogiorno

ed estesa [...]. Queste infrastrutture slow consentiranno la ristrutturazione degli spazi aperti e di quelli verdi, offriranno energie alternative, gestiranno in modo più conveniente le acque, e permetteranno una molteplicità di movimenti che fungeranno da supporto a milioni di body-terminal (Gandelsonas 2011).

Insomma, per il prossimo futuro del Mezzogiorno, c'è da pensare molto meno a nuove infrastrutture *hardware* dai costi di realizzazione ormai esorbitanti, e molto più a quelle *soft*, programmate attraverso una loro combinazione innovativa con le reti preesistenti.

Accrescere la coesione

Di fronte al fondato rischio di un'ulteriore crescita delle ineguaglianze e dell'esplosione di conflittualità locali incontrollabili, diventa assolutamente prioritario l'obiettivo del mantenimento – e se possibile del rafforzamento – della coesione sociale e territoriale. Del resto si è avuto modo di richiamare la debolezza del capitale sociale che spiega l'arretratezza del Mezzogiorno assai meglio che la critica all'insufficienza degli aiuti di Stato all'economia locale (Trigilia 2012). Della complessità e problematicità delle politiche per il rafforzamento del capitale sociale viene dato conto espressamente da Donolo in questo libro, al quale rinviamo direttamente condividendo in pieno diagnosi e conclusioni.

Qui appare opportuno fare riferimento a una scala inusuale di possibile convergenza delle strategie per la coesione: quella dell'intero Mezzogiorno. Le sue premesse provengono da una tendenza che è andata delineandosi di recente in Europa: l'emergere di «macroregioni» che intendono far valere la loro presenza nelle sedi comunitarie, come affermazione anche lobbistica di interessi territoriali aggregati, mirata a orientare le politiche di coesione in funzione delle proprie attese per il futuro.

Una prima macroregione, che in Italia mette insieme l'arco alpino con la pianura padana fino a comprendere l'Emilia Romagna, si sta già manifestando nelle prime intese tra le regioni interessate, con particolare riferimento all'individuazione dei grandi corridoi infrastrutturali e alle vocazioni delle specifiche economie territoriali.

In questo contesto, il Mezzogiorno viene spesso concepito in modo residuale, ovvero come aggregato eterogeneo di regioni in ritardo di sviluppo rispetto al resto del nostro paese e del Sud Europa, riconoscibile soprattutto per le modalità d'accesso ai fondi comunitari, con particolare riferimento all'obiettivo Convergenza del Fondo sviluppo e coesione.

Si tratta di trasformare in positivo questa condizione, prospettando l'intero Mezzogiorno come una macroregione dotata di una propria individualità d'insieme, riconoscibile in una prospettiva europea, con una sua coesione interna da rafforzare, e con una strategia di sviluppo che ne dovrebbe valorizzare tanto le relazioni con l'esterno quanto quelle interne. Questa visione unitaria consente di individuare le aree più importanti ai fini del funzionamento dell'intero sistema, superando le visioni autocentrate da parte delle singole regioni. Ad esempio induce a selezionare le principali piattaforme di scambio con l'esterno, posizionandole in modo strategico rispetto ai molteplici flussi di relazione, dal livello interregionale a quello europeo, mediterraneo e transoceanico. Al tempo stesso, induce a connettere più efficacemente tra loro queste *macro-gateways* (o territori snodo, per adottare la terminologia del Quadro strategico nazionale per la programmazione europea 2007-13), attraverso corridoi multimodali che fungono da intelaiatura portante per la coesione dell'intero sistema-Mezzogiorno.

La macroregione meridionale dovrebbe in particolare incardinarsi sui principali territori snodo verso l'esterno, proiettati prioritariamente verso il Sud Europa, il Maghreb, il Mashrek, la Turchia, l'area balcanica meridionale e naturalmente verso i flussi transoceanici che confluiscono nei maggiori porti mediterranei. I territori snodo più importanti sono chiaramente individuabili: l'area metropolitana napoletana; quella barese; la conurbazione costiera che va da Gioia Tauro a Reggio Calabria-Messina, fino a Catania e Siracusa; e infine l'area palermitana. L'interconnessione tra questi capisaldi di sistema dovrebbe essere affidata prioritariamente al potenziamento di tre direttrici multimodali: Napoli-Bari, giustamente valorizzata dal programmato prolungamento dell'Alta velocità; Napoli-Reggio Calabria, interessata dagli indispensabili (quanto interminabili) lavori di miglioramento dell'autostrada, e da migliorare ancora nel servizio ferroviario, con particolare riferimento alla connessione con il porto di Gioia Tauro; Messina-Catania-Palermo, da riqualificare e potenziare soprattutto nei collegamenti ferroviari (fig. 1).

In questa visione, orientata a una maggiore coesione interna della macroregione meridionale, le vie di terra dovrebbero essere integrate da quelle marittime, le autostrade del mare, e soprattutto aeree, istituendo collegamenti diretti tra le *macro-gateways*, oggi praticamente inesistenti. Il telaio di base così configurato dovrebbe essere poi completato dal collegamento interno tra Bari-Taranto e Cosenza, miglio-

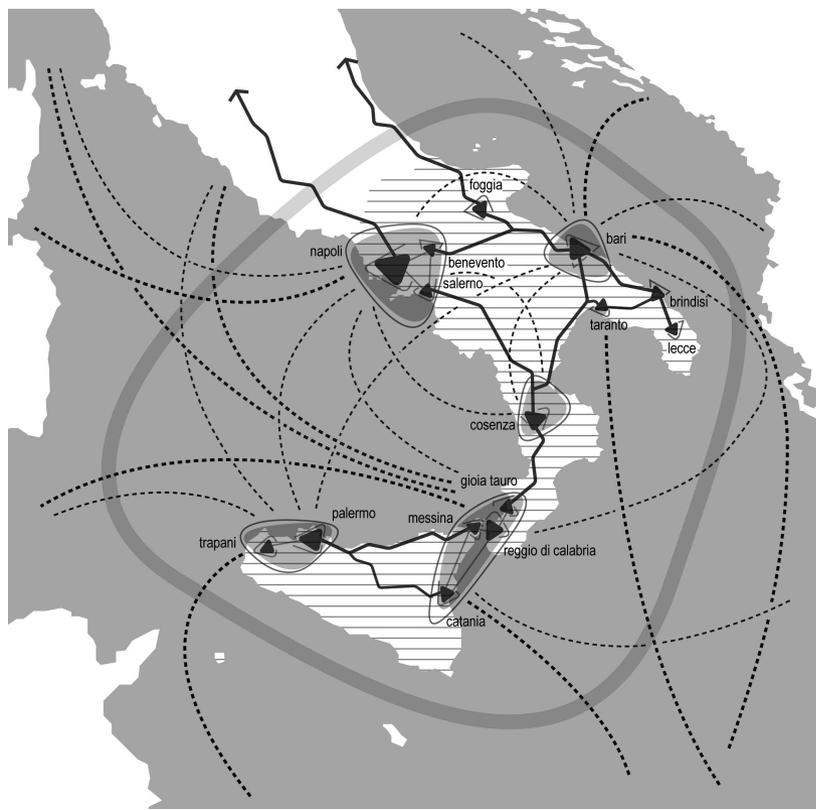
 Pianificare oggi nel Mezzogiorno

rando una viabilità oggi carente eppure di grande importanza ai fini della connessione tra versante tirrenico, ionico e adriatico. E infine dovrebbe venire agganciato alla macroregione medio-adriatica attraverso il potenziamento della connessione multimodale Foggia-Ortona/Pescara, indispensabile per incentivare le relazioni con l'area alto-adriatica e danubiana.

Governare partenarialmente le criticità

Più difficile è la costruzione di un sistema di governo pubblico adatto ad affrontare i territori di maggiore criticità presenti nel Mez-

Figura 1. Il Mezzogiorno come macroregione europea a elevata coesione interna.



zogiorno, quali le aree di grave degrado fisico, sociale e ambientale; le aree a forte tensione abitativa e occupazionale; i territori più esposti alle immigrazioni clandestine; i siti contaminati di rilevanza nazionale e regionale; gli spazi nevralgici delle infrastrutture e delle aree di centralità da proteggere contro i rischi della criminalità organizzata. Nel nostro paese dal «poliarchismo imperfetto», non è pensabile risolvere queste criticità a livello locale, né tanto meno con il ricorso sostitutivo a poteri verticali, che da noi hanno perduto la loro forza già dagli anni settanta.

Per questi *territori critici*, occorre inevitabilmente fare appello al metodo del partenariato tra le amministrazioni di governo ai diversi livelli. La convergenza tra le amministrazioni, combinata con l'azione sinergica delle altre istituzioni finalizzate allo sviluppo, crea un valore aggiunto che appare indispensabile per fronteggiare la gravità delle crisi concentrate in questi territori. Sulla base dell'esperienza fatta, abbiamo appreso i limiti sostanziali del modello di cooperazione duale Stato-regioni applicato dalla Nuova programmazione. Al tempo stesso, appare difficilmente difendibile il modello Stato-comuni che cortocircuita il ruolo delle regioni. Un ruolo, quest'ultimo, ormai riconosciuto in sede comunitaria, e tanto più significativo nella prospettiva federalista che è andata emergendo in Italia negli ultimi tempi, pur tra contrapposizioni e sospetti che fanno dubitare seriamente di una veloce trasformazione degli assetti istituzionali esistenti.

Si tratta allora di sperimentare un modello di partenariato più complesso, in grado di intrecciare positivamente il ruolo dello Stato, delle regioni e dei comuni, senza impantanarsi nei conflitti di competenza che nel passato hanno paralizzato l'azione pubblica.

Può essere istruttivo al riguardo riflettere sulla recente esperienza di ricostruzione del territorio abruzzese colpito dal sisma del 2009. Qui il modello di *governance multilivello* inaugurato subito dopo la fase dell'emergenza ha rappresentato – almeno sulla carta – un'interessante innovazione del modo in cui si sono organizzati nel passato i processi di ricostruzione, pendolando tra l'iniziale centralismo delle esperienze siciliane e il marcato regionalismo delle più recenti esperienze in Umbria e nelle Marche.

In Abruzzo, nella prima fase della ricostruzione (che è subentrata all'emergenza), lo Stato centrale è presente con la figura del commissario delegato, il quale è al tempo stesso presidente della giunta regio-

Pianificare oggi nel Mezzogiorno

nale, ed è assistito da una Struttura tecnica di missione (Stm) che funge da braccio operativo, attraverso cui stabilire le regole d'intervento compatibili con l'obiettivo di controllare i costi e di rispettare le normative di legge, oltre che d'indirizzare positivamente le strategie della ricostruzione. Vicecommissario è poi il sindaco dell'Aquila, la città più importante e che ha sofferto i danni maggiori. I sindaci dei comuni interessati (il cosiddetto cratere, che comprende 57 comuni) sono designati come i protagonisti della pianificazione e della gestione delle attività di ricostruzione, essendo dotati per l'occasione di poteri straordinari. Infine i proprietari degli edifici danneggiati sono responsabili dell'attuazione degli interventi, per i quali ricevono indennizzi direttamente dallo Stato. Le tipologie d'intervento ammissibili per gli edifici danneggiati sono individuate dai Piani di ricostruzione, uno strumento inedito di natura sia urbanistica che strategica, corredato dal quadro tecnico economico, che mira a disciplinare gli interventi fisici e al tempo stesso a rilanciare contestualmente anche la vita economica e sociale dei centri storici colpiti dal sisma. Un ruolo importante nella predisposizione dei piani è svolto dalle università, che per la prima volta collaborano istituzionalmente con i comuni sotto la regia della Stm, consolidando le azioni pionieristiche già prodotte in fase di emergenza mediante la rete di ingegneria sismica ReLuis a servizio della Protezione civile.

Questo modello, ben congegnato sulla carta, si è però scontrato nei fatti con aspre conflittualità inter-istituzionali, innescate in gran parte dalla rivendicazione di un ruolo più autonomo da parte del comune, e che hanno condotto tra l'altro alle precoci dimissioni del sindaco-vicecommissario. L'Aquila ha più volte manifestato l'intenzione di fare da sé, mostrandosi insofferente rispetto ai vincoli associati al partenariato, scontando anche i diversi equilibri politici tra comune e regione (espressione il primo di una coalizione di centro-sinistra, la seconda di centrodestra), che fin dall'inizio hanno caratterizzato l'esperienza della ricostruzione. I risultati sono stati lo scarso coordinamento tra le istituzioni, un'eccessiva laboriosità delle decisioni, e soprattutto un preoccupante rallentamento degli interventi, almeno nel centro storico, che per dimensioni, per valore del patrimonio e per gravità dei danni subiti è il problema più difficile da trattare.

Tenendo ben presenti le potenzialità ma anche i limiti di questo complesso modello di partenariato, anche per i territori più critici del

Mezzogiorno si può pensare di attivare forme di governance multilivello a geometria variabile, disegnate in funzione dei temi più rilevanti in gioco, e sottratte per quanto possibile all'aspirazione delle contrapposizioni politiche e amministrative. Con un'avvertenza di fondo: se la progettualità è stata un elemento ricorrente di debolezza delle varie strategie tentate nel passato, allora è proprio su questo nodo che devono essere inventate soluzioni più efficaci. In particolare, si potrebbe istituire una rete autorevole di *Uffici territoriali di coordinamento dei progetti* (cioè strutture tecniche di programmazione ed elaborazione dei progetti), finalizzata alla predisposizione degli interventi nei diversi territori critici, partecipata dalle diverse amministrazioni e assistita dalle prefetture di riferimento. A ridurre il rischio di logiche clientelari nella selezione e gestione degli esperti, che inficerebbero inevitabilmente la qualità della progettazione, l'ufficio dovrebbe essere territorializzato come espressione congiunta dell'intesa Stato-regione-comuni interessati, nonché della disponibilità delle università a supportare con i propri mezzi la progettualità pubblica per queste aree di crisi. La Rete degli uffici dovrebbe inoltre caratterizzarsi come struttura a termine, di supporto temporaneo ai tavoli interistituzionali e amministrativi istituiti presso ciascuna regione, con il fine di individuare le criticità e le soluzioni possibili, istruendole sotto il profilo tecnico e attuativo.

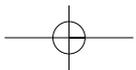
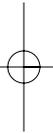
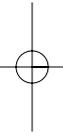
La *governance multilivello per progetti* applicati ai territori critici richiede inoltre appropriate soluzioni giuridico-amministrative, che peraltro non dovrebbero appesantire un quadro già fin troppo affollato di strumenti d'intervento. Al riguardo, le Intese quadro e l'Accordo di programma (di cui all'art. 34 della legge 241 del 1990) potrebbero essere la formula più convincente anche perché immediatamente operativa.

Quale che sia la formulazione giuridica del *governare per progetti*, ciò che dovrebbe qualificare il rilancio delle progettualità per il Mezzogiorno è finalmente il riconoscimento della centralità del territorio, e in particolare un *approccio selettivo, strategico e partenariale per i territori più problematici*, modulando di conseguenza gli strumenti d'intervento sulla base dei livelli di criticità riscontrati. Ma, soprattutto, ciò che conta è liberare le energie e le capacità propositive necessarie per avviare una nuova fase di rigenerazione critica delle città, innescando se necessario positivi conflitti con le ataviche incrostazioni di poteri clientelari localistici, i quali come è noto tendono a soffocare ogni fer-

_____ Pianificare oggi nel Mezzogiorno _____

mento d'innovazione, quando si mettono a rischio equilibri consolidati nel tempo.

In fondo, non è poi tanto diverso da quanto si dovrebbe fare nel resto dell'Italia, dove peraltro l'auspicata discontinuità delle politiche urbane appare meno impervia, in presenza di sistemi di governo del territorio e di regolazione urbanistica più condivisi socialmente.



II. Coesione e Mezzogiorno: ma dove? Ma come?

di Carlo Donolo

1. *Di cosa stiamo parlando.*

La coesione è un termine e un tema specialistico, fa parte del vocabolario delle politiche pubbliche, come elaborate principalmente dalla Commissione europea. Nel linguaggio comune e anche in quello politico si parla piuttosto di disparità, diseguaglianze, squilibri, con un vocabolario più tradizionale, ma per certi versi meno ingannevole. Si pensava che la crescita e lo sviluppo, con l'azione orientatrice e redistributiva del governo politico, nel medio periodo producesse «spontaneamente» – secondo l'idea del mercato competitivo – un superamento di pregresse diseguaglianze o anche degli stessi squilibri causati dalla crescita, specie nelle sue fasi iniziali. Ciò però non è avvenuto, specialmente con riguardo alle disparità di sviluppo territoriale. Inoltre sappiamo che nell'ultimo decennio le diseguaglianze sociali (tra gruppi della popolazione, ma anche quelle territoriali) sono piuttosto aumentate, anche in modo grave. Ma soprattutto si deve constatare che ampi territori non si sono schiodati né dalle trappole del sottosviluppo, né dalle forme del disordine sociale che li caratterizzano. Di conseguenza ritorna con forza il tema delle politiche di coesione, imposte sia dai principi costituzionali europei e nazionali, sia dal fatto che dietro queste disparità si celano non solo condizioni inaccettabili della qualità della vita per ampie popolazioni, ma anche un vistoso spreco di risorse che restano o sono – come si dice nel gergo di policy – «sottoutilizzate» o piuttosto sprecate dentro le varie forme del disordine sociale prevalente.

Ma può davvero questo tema tornare come priorità? Che esso sia centrale e indispensabile lo ha sostenuto con forti argomenti e un ineccepibile apparato analitico il documento curato da Fabrizio Barca per la Ue (Barca 2009). La sua lettura non può che convincere della necessità dell'approccio proposto, che ha una componente territoriale essenziale:

le politiche di coesione vanno territorializzate e quindi diventano in sostanza politiche di sviluppo locale coeso e sostenibile. La territorializzazione delle politiche di coesione rende possibile in teoria coniugare il trattamento delle questioni sociali e di quelle territoriali. Queste tesi però sono sottoposte oggi a una torsione: o vanno viste come un modo di rispondere costruttivamente alla crisi, non cedendo alla disperazione, cioè diventano ancora più necessarie proprio come strategia anti-crisi, oppure vengono rimesse in forse proprio dalla crescente carenza di risorse nella crisi economico-finanziaria europea, e dal parallelo accrescersi delle disegualianze sociali e territoriali, e ciò proprio nei territori che sono già più a rischio. Le politiche di coesione sono state pensate per curare una condizione cronica di mancata convergenza. Saranno in grado di reggere insieme questo dato strutturale e la lunga congiuntura di crisi e recessione? Esse per loro natura producono effetti nel medio periodo e il loro effetto anticiclico è modesto nel breve. Questi non sono argomenti contro tali politiche, ma fanno sorgere la questione se non sia opportuno accompagnarle in questa fase anche con qualche shock più immediato, specie in tema di politiche attive del lavoro, che ben possono essere connesse a politiche di rinnovamento urbano tanto necessario, alla cura del territorio e magari anche a qualche grande opera (quest'ultima però è proprio la meno appropriata per trattare i problemi di coesione e rimettere in moto lo sviluppo locale).

In sostanza siamo oggi in un contesto assai più problematico e dilemmatico di quello originario, quando si pensò la Nuova programmazione. Esso suggerisce un'agenda ancora più articolata e complessa e una formula di mediazione tra impulsi immediati ed effetti a distanza, e in un momento in cui l'attenzione ai fattori «deboli» (popolazione impoverita, periferie, territori marginali, gravi disegualianze strutturali) «necessariamente» viene messa al secondo posto rispetto al risanamento prodromico di un'eventuale ripresa della crescita. È vero che il criterio dell'equità (ma nel discorso pubblico si è insistito molto strumentalmente su quella intergenerazionale, che è un falso problema e comunque una tematizzazione chiaramente destrorsa; sul punto si veda ora Sacconi 2012) è stato evocato tra i più importanti per il risanamento stesso. Ma di esso si è visto poco finora, dato che prima viene la contabilità astratta e «chinati canna, che passa lu viento». Tuttavia è anche chiaro (tra l'altro argomentato con forza da Nobel come Krugman e Stiglitz) che l'uscita dalla recessione esige politiche espansive e soprattutto redistributive. Le disegualianze, o se vogliamo la perdita di coesione socio-territoriale, hanno raggiunto livelli tali da compromettere la crescita: sia come carenza di do-

_____ Coesione e Mezzogiorno: ma dove? Ma come? _____

manda interna, sia come spreco di risorse preziose (si pensi a tutta la forza-lavoro qualificata decisamente sottoutilizzata e sotto-remunerata).

Si potrebbe quindi argomentare a favore di politiche di coesione che riducano le disparità e gli squilibri non solo per ragioni di giustizia (che non sono così astratte come può sembrare, dato che la loro mancata soddisfazione comporta poi la crescita di forme di disordine sociale endemico e di spreco di risorse strategiche), ma anche semplicemente come fattore che aiuta la ripresa. In tal caso però le stringenti esigenze di razionalità operativa, sia nella definizione dei programmi e dei progetti sia nell'implementazione, che già sono fortemente sottolineate in Barca 2009 diventano ancora più severe. Si impone una selettività e una qualificazione di cui non c'è quasi traccia nella fase precedente (i due cicli comunitari 1999-2006 e 2007-2013). E perciò un rigore politico-amministrativo finora mai visto. Difficile da stabilizzare specie in assenza di una forte domanda collettiva. Su questa occorre debitamente interrogarsi per evitare anche che le politiche di coesione siano di fatto una soluzione tecnocratica per un problema eminentemente sociale. È vero che la partecipazione, il coinvolgimento, le partnership sono al centro della definizione delle politiche di coesione, ma può bastare questa proceduralizzazione e formattazione? In realtà ci vorrebbe qualcosa come un piano strategico di ampio respiro per aree vaste, ma fuori dai formalismi correnti che producono solo parole al vento, e una sollecitazione dell'opinione pubblica fuori dai consueti canoni delle ripicche e delle piccole polemiche scandalistiche da cui è infestata la cronaca locale. Qui verrebbe utile il ruolo dell'università, che però nel Sud è essa stessa parte del problema, con tutto il suo carico di nepotismo, clientelismo e anche corruzione spicciola, specie nelle facoltà professionalizzanti. Manca la voce in definitiva, la *voice hirschmaniana*, quella voce che nel Sud si sentì per l'ultima volta con forza nella prima metà degli anni settanta (*quantum mutata ab illis!*).

Scorriamo velocemente queste considerazioni per rimettere in contesto le politiche di coesione, ripensandole alla luce di esigenze ancora più stringenti e quindi poste a fronte di carenze sistematiche di risorse essenziali per lo sviluppo, specie in termini di capitale sociale. Tutto questo rinvia a una valutazione non tecnica (questa è effettuata sul recente passato in modo sistematico a partire dal lavoro del dipartimento di Sviluppo locale – si vedano i Rapporti annuali – e poi con tutte le migliori suggerite nel *Rapporto Barca*) ma sociopolitica delle pratiche effettive delle politiche di coesione sociale tentate nel Sud: per vederne punti di forza e di debolezza, una lezione indispensabile per garantire

Carlo Donolo

una certa continuità con il recente passato e il prossimo futuro, considerando questa fase come la strettoia più drammatica. Dato che, se anche questa nuova generazione di politiche dovesse dare scarsi risultati, effettivamente ci si potrebbe chiedere se non è il caso di abbandonare questo tipo di terapie. E la tentazione di lasciar perdere ogni terapia è dietro l'angolo. La creazione di nuovi istituti per il Sud – banche, fondazioni e quant'altro – mostra che il Sud come problema può sempre diventare un business per qualcuno, ma che della nuova questione meridionale in realtà non interessa niente a nessuno.

2. La coesione in agenda.

Prediamo atto che la coesione resta in agenda, anche se non al primo posto, e che criteri di equità (di vario genere) diventano rilevanti sia per evitare il disordine sociale (sul significato di questa espressione cfr. Donolo 2001a) sia per rilanciare lo sviluppo. In assenza di politiche urbane e territoriali attive, cioè finalizzate a una trasformazione dei territori, e in assenza di una strategia industriale (nazionale e meridionale), le politiche di coesione restano lo strumento principe di un possibile sviluppo. Esse infatti assumono sempre più la forma di progetti di sviluppo locale. Qui centrale è l'esperienza dei Pit, eredi di una storia ormai abbastanza lunga di progetti integrati e multiscope. Ci si può chiedere se le politiche settoriali – riforma della scuola, della Pa, leggi urbanistiche, politiche urbane, politiche attive del lavoro – non dovrebbero concorrere per rendere efficace il perseguimento della coesione. Al momento, questo orizzonte di politiche plurali resta oscuro e indefinito anche a livello comunitario, e quindi non rimane che lavorare sulla coesione. In essa, come già accennato, gli obiettivi perequativi (specie in rapporto all'accessibilità e fruibilità di un patrimonio di beni pubblici) e gli obiettivi di sviluppo (crescita in verità, perché le qualificazioni sono al momento troppo blande e purché ci sia accumulazione ci si accontenta, malgrado le dichiarazioni ufficiali di livello nazionale e regionale) si coniugano virtuosamente, dato che si riconosce che gli squilibri anche sociali oltre che infrastrutturali sono una concausa del mancato sviluppo. La coesione avrebbe la virtù che con mezzi relativamente modesti si potrebbe rimettere in cammino tutto un processo. Si conta molto sull'imitazione, e sull'apprendimento, sulle buone pratiche (ma soprattutto sulla marginalizzazione di pratiche cattive che sono state dominanti), sulla sollecitazione di componenti positive del capitale sociale locale e infine

sul ruolo che le nuove generazioni (di imprenditori per esempio) potrebbero svolgere in un contesto di attivazione.

Naturalmente il punto più debole resta l'incapacità della politica locale e le miserie dell'amministrazione: la risorsa più scarsa è il buon governo o semplicemente un government qualsiasi. La prima, specie in alcune regioni, è fortemente degenerata e non saprei dire come potrebbe recuperare un volto dignitoso, la seconda – malgrado i tanti input nuovi – non ha ancora perso i suoi tratti deteriori (clientelismo, spartizioni, corruzione, inefficienza e vera e propria incapacità). Le componenti che si sono modernizzate e in certo modo ripulite lottano quotidianamente contro il rischio di essere riassorbite nel vecchio modo di fare. Qui si tratta di vedere se i nuovi strumenti della coesione, gli standard più esigenti e anche le valutazioni *in itinere* più rigorose e meglio informate, possano contribuire a un processo reso più trasparente e quindi anche responsabilizzante. Ma ancora una volta tutto ciò non può essere confinato nel *frame* della policy, bensì deve coinvolgere una più ampia opinione pubblica, se la si riesce a rieducare un po' fuori dagli schemi del suo consueto fazionalismo e opportunismo. Senza un discorso pubblico, che certo ormai non potrà più raggiungere i livelli qualitativi e impegnativi del vecchio meridionalismo, le politiche rischiano di restare isolate nel loro specialismo, nell'essere viste come fonte di soldi e spartizioni, oppure anche come soluzioni tecnocratiche che o si sovrappongono ai processi locali, confliggendo con loro, oppure vi si devono adattare e piegare.

Mettere in agenda è un atto formale, e questo passo direi è fatto. Ma vuol dire anche assegnare priorità o almeno rilevanza a una data strategia. Quanto la cultura politica nazionale e locale riesce a farlo? Le preoccupazioni dominanti sono di altra natura, e tutte le questioni di giustizia sono state messe molto tra parentesi, il che spiega anche quello che Bersani chiama, addolcendolo, «disagio sociale»: perdita di lavoro, assenza di lavoro e di reddito, perdita di futuro per intere generazioni e scadimento generale delle condizioni di benessere della popolazione. Quindi la messa in agenda di politiche di coesione, nel Sud in particolare, non può andare avanti davvero senza una più alta strategia comunicativa e un *Diskurs* sociale allargato nelle società locali, ma anche nell'intelligenza nazionale. Ma sembra che a questo ormai ci si sia disabituati, dato il prevalere dei tecnicismi e dei professionalismi; eppure la coesione, specie territoriale, o è una grande questione nazionale o non potrà essere trattata, almeno questo deve essere chiaro. Non basta una buona formulazione di policy per riuscire in un compito del genere e al momento quasi tutte le condizioni al margine remano con-

Carlo Donolo

tro. Quindi agenda e tematizzazione appropriata e rilievo culturale dei problemi diventano intrinsecamente connessi come lo sono nei fatti. Si sa che una policy per quanto articolata e intelligente in realtà è asimmetrica rispetto a questo ordine di complessità. E così deve essere: la policy non può mai essere il tutto, né sostituirsi al sociale che tratta, re-ingegnerizzandolo (anche se a parecchi esperti piacerebbe).

Mettere in agenda vuol dire allora attivare un processo discorsivo e ricorsivo pubblico nel più ampio senso, e si dovrebbe qui osare un poco di più, oltre le prudenze dei ruoli politici e anche tecnici. Quale coesione può essere perseguita nel torpore cognitivo e motivazionale? Ci sono in verità attivismi sociali, movimenti, accenni di conflitti, che in qualche modo surrogano l'assenza di un discorso pubblico proprio sulla coesione finora rimasto molto confinato tra esperti. Ma sebbene siano indispensabili e almeno segnalano l'esistenza di problemi altrimenti destinati alla più completa amnesia, soffrono anch'essi della carenza di comunicazione pubblica, dialogano poco con i saperi fondati, cercano vie brevi e facili; il populismo è sempre tra le quinte, come il massimalismo e l'estremismo, sintomi di una tematizzazione incapace e poco lungimirante.

Ma perché prendersela con questi attori, che almeno si agitano? Che dire dell'apatia sorniona di tutti gli altri? Direi: politiche di coesione sì, eccome, e specie nella versione riveduta dal *Rapporto Barca*, ma senza politica non si va da nessuna parte. Ora, in un governo tecnico, essa è una cosa strana. Per così dire la politica deve essere neutralizzata a favore della razionalità di sistema, la quadratura dei conti e alcune liberalizzazioni indispensabili. Resta del tutto fuori la società, la sua conoscenza, il sociale. I tecnici ne sanno poco in verità, e gli basta la propria competenza tecnocratica. D'altra parte, ammettere che si tratta di questioni *sociali* sarebbe ammettere un'incompetenza. Vedremo più avanti la rilevanza di questo punto, apparentemente solo cognitivo. Quando i tecnici hanno tentato sortite sul sociale (per lo più a proposito di vecchi, di giovani, di sfigati *et similia*) hanno balbettato, o hanno detto sciocchezze (Donolo 2012b). Meglio non si avventurino su terreni di cui non sanno. Il loro compito è un altro, sistemico, lontano per definizione dai mondi della vita dentro cui avviene la riproduzione sociale. Ma le politiche di coesione possono davvero prescindere?

3. *Il quindicennio della Nuova programmazione.*

Il discorso riprende necessariamente da una prima valutazione degli esiti dei cicli di policy precedenti, abbastanza prolungati, cosa inusuale.

Coesione e Mezzogiorno: ma dove? Ma come?

Esistono valutazioni tecniche e batterie di indicatori, sia generali che su casi specifici, data anche l'elevata variabilità degli impatti e degli esiti. Ma qui ci basta uno sguardo più sintetico, che tiene conto dei dati e delle esperienze, ma anche di lati meno illuminati dagli apparati di valutazione. L'apparato istituzionale e regolativo di queste politiche è diventato imponente, ramificato, molto strutturato e proceduralizzato. Le esperienze regionali presentano variazioni di un tema, variazioni che vedremo brevemente più avanti, ma che non escludono un giudizio sintetico. Si è trattato di un grande processo, ampiamente coinvolgente una pluralità di attori locali, formalizzato più del solito, e anche più del solito monitorato e valutato *in itinere*. Si sono create strutture gestionali, forme di partecipazione dal basso, coinvolgimenti, uffici tecnici. Dentro questa macchina hanno cominciato a scorrere le risorse finanziarie. Piuttosto lentamente però, sia per la macchinosità del congegno, sia per la difficoltà di arrivare a scelte condivise, con prevalenza spesso di defezionismi e ostruzionismi di vario genere. Tanto è vero che ad oggi sarebbe difficile quantificare ciò che veramente è stato speso e ancor più l'impatto di tale investimento. Ma questo andava forse dato per scontato nelle condizioni prevalenti. Inoltre gli effetti positivi si vedono a distanza. Si è trattato di una macchina formale e dinamica, che ha anche motivato nuove professionalità, creato nuovi ruoli, fatto circolare nuovi saperi. Ma questa *machine* molto potente, e anche effettivamente ricca di potenzialità, ha spesso prodotto un topolino. Perché?

La principale difficoltà è stata la sua messa in moto. Poi la produzione del consenso necessario, poi la difficoltà della divisione dei compiti istituzionali e gestionali, poi ancora le pressioni degli interessi costituiti. Ora, la Nuova programmazione – chiamiamola così per convenienza, dato che nel Sud essa è assimilabile in tutto e per tutto alle politiche di coesione – aveva un compito primario, spesso dichiarato nei documenti ufficiali: modificare le preferenze e quindi le pratiche degli attori locali, a partire dalla Pa stessa. Qui forse ci si illudeva «illuminsticamente», come oggi si dice, sulla facilità ovvero convenienza per gli attori stessi di questo processo di apprendimento. E indubbiamente ci sono stati attori capaci di apprendere: penso a dipartimenti dell'amministrazione come a imprese e a organismi del terzo settore. Ma nell'insieme questo processo – direi drasticamente – non c'è stato: *le mort a saisi le vif*, il peso inerziale delle pratiche precedenti, le costellazioni di interessi forti, le incomprendimenti stesse della natura del nuovo processo, oltre a tutte le beghe locali che non vanno sottovalutate. Insomma, nell'insieme l'apprendimento è stato sporadico, occasionale, comunque difficile. Gli attori

dovevano capire che per fare sviluppo e coesione occorreva modificare almeno in parte gli atteggiamenti e le opzioni consuete che erano proprio quelle che per lo più erano state la causa della mancata coesione e dello sviluppo distorto. Ora c'erano nuove regolazioni, nuovi standard operativi, nuovi incentivi anche materiali, e molteplici sfide sul fronte dell'innovazione tecnologica, organizzativa e culturale. La grande macchina secondo me ha avuto proprio il merito di proporre queste sfide, di urtare le sensibilità opportuniste e anche ipocrite di molti attori locali, partiti e sindacati compresi. Farle raccogliere è diventato un lavoro di Sisifo, almeno così la racconta chi ha partecipato dall'interno.

Poteva essere diversamente? Direi di no, conoscendo la natura dei contesti meridionali. E quindi fin dall'inizio c'è stata una frizione tra innovatori e resistenze. Gli esiti non sono stati entusiasmanti, e l'innovazione si è spesso ridotta a fare le cose normali. Nel contempo, occorre considerare che una stagione iniziata bene – e documentata dalle analisi di Viesti intorno al 2000 – poi rapidamente è declinata, sotto gli urti della competizione globale, le delocalizzazioni, i cinesi dei divani, la fragilità infine delle forme e delle culture d'impresa, spesso al margine tra emerso e sommerso, come di recente rivelato dai crolli di Barletta.

Quindi le politiche di coesione sono andate avanti ma senza l'apporto di un processo di crescita comunque avviato. Ciò non ha certo facilitato il compito. Di conseguenza le politiche di coesione hanno anche supplito alla normalità, sia con procedure innovative sia con l'apporto di risorse finanziarie. Insomma la difficoltà, e perfino durezza del contesto, e il ciclo sfavorevole vanno tenuti ben presenti come quadro della valutazione.

Si può dire sinteticamente: le nuove forme di intervento, certamente più meditate e incisive di strategie precedenti, generiche e a pioggia, hanno posto all'ordine del giorno il tema della modificazione incrementale, o anche in forma di «rottura», del capitale sociale locale (almeno nelle componenti più ostili al mutamento e allo sviluppo). Raramente però sono riuscite a incidere, a prescindere dalle intenzioni e dagli investimenti analitici, motivazionali e finanziari fatti. La lezione è: modificare il capitale sociale con un attacco diretto è molto difficile. Esso in genere viene modificato nel medio periodo per vie indirette come effetto secondo di altri mutamenti, a carattere strutturale, sociale o economico. Si ripete qui una tragedia che si era in precedenza verificata per le «cattedrali nel deserto». Certo, nel caso delle politiche di coesione ben altra era la consapevolezza dei nessi tra sociale, economico e capitale sociale locale. La partecipazione e le partnership dovevano evitare

proprio le antiche incongruenze e velleità. Ma il capitale sociale è duro. Lo si può dire in un altro modo, che per quanto attiene al permanere degli squilibri Nord-Sud è anche più pertinente: *la questione meridionale, nelle sue forme attuali, è in primo luogo una questione istituzionale e non di crescita economica*. Si è scambiato il ritardo, l'arretratezza, lo squilibrio come fatto economico da correggere e riformare. Tuttavia l'economia nel Sud, ma anche altrove, è un derivato di strutture più profonde, come dovremmo ammettere ormai dopo Polanyi o North o Callon e altri 2007 o semplicemente Donolo 2007: per esempio da dove viene l'imprenditorialità, la cultura del rischio, il senso del competere, la valutazione del merito ecc.? Come credere che ci sarà crescita concentrandosi sulle imprese (notare: non sulle imprese come sistema!), via capitali a fondo perduto o incentivi premiali?

Si è poi capito – già tardivamente – che è meglio intervenire sul contesto in cui operano le imprese, o anche le amministrazioni locali. Il grande equivoco (interessato, purtroppo) è stato credere che gli squilibri provengano da fattori economici, che possano essere corretti direttamente. E invece è vero quasi il contrario: i fatti economici sono il prodotto di circostanze avverse: capitale sociale carente o negativo, disgregazione sociale, dispersione delle competenze, malaffare a tutti livelli ecc. Ripartiamo dunque dagli squilibri come fatto istituzionale. Le valutazioni critiche sulle policies di coesione tengono conto del fatto che da un lato esse, nella versione più recente almeno e certamente nelle proposte del *Rapporto Barca*, cercano di cogliere anche questa sostanza sociale, e rese più attente cercano di farlo prevalentemente per via indiretta. Così la recente attenzione alla fornitura di beni pubblici e alle variabili di rottura. Ma resta un impianto economicistico di fondo, che limita le potenzialità di tali politiche. Mi rendo conto che la tematizzazione ammessa per questi problemi è solo quella prettamente economica, così già nell'impostazione comunitaria, dato che gli stessi fatti istituzionali sono approcciati con l'analitica fornita dall'economia delle istituzioni e delle regolazioni, potente sì, ma che potrebbe essere a sua volta incongruente e distratta rispetto a dati pesanti, e proprio di fronte alla dipendenza dal sentiero.

Cerco ora di argomentare un po' meglio quanto detto, con il *caveat* che non si tratta di una disputa tra economisti e sociologi, sia chiaro – sebbene sia stupefacente il fatto che trattandosi di una questione eminentemente sociale e istituzionale non si faccia praticamente uso della conoscenza pertinente –, ma solo del fatto che la questione meridiona-

Carlo Donolo

le (che esiste ancora sebbene nelle politiche si parli di coesione e convergenza, termini più neutrali) non è una questione economica in prima istanza, o meglio che ritardi e squilibri e disparità economiche devono essere ripercorsi all'indietro nel sociale in cui sono radicati. Non è la prima volta che si argomenta così, ma il primato indiscusso dei fatti economici, letti attraverso i dati aggregati, e il primato dei fatti finanziari possono obliterare queste semplici e banali verità.

4. *La natura del problema.*

Conviene allora cercare di individuare la natura del problema che le politiche devono trattare: per ridurre diseguaglianze e marginalità occorre incidere su processi sociali e culturali e chiamare in aiuto tutte le istituzioni disponibili. Ma è possibile? Sugli aspetti generali del rapporto teso tra processi di policy razionalistici e processi socioistituzionali rinvio a Donolo 2011 e 2012a, e cerco qui di delineare i tratti essenziali del problema.

Il problema del mancato, distorto o squilibrato sviluppo e quindi la mancata convergenza e di conseguenza anche le divaricazioni interne ed esterne in termini di benessere delle popolazioni, tutte queste cose indicano una forte, perfino ferrea, dipendenza dal sentiero. Si è parlato di trappole del sottosviluppo, e così anche del disordine sociale. Queste trappole e questo disordine sono fortemente socializzanti, nel senso che plasmano le preferenze adattive degli attori. Gli innovatori, i devianti sono seriamente sanzionati, come mostra il grande flusso migratorio dal Sud che continua, come fuga da queste trappole, diventate inaccettabili per una forza lavoro comunque qualificata. Ma le politiche di coesione nella forma di programmi integrati e di progetti complessi richiedono processi di apprendimento e quindi modificazione di preferenze. Come indurla? Bastone e carota, verrebbe in mente, *moral suasion* e *soft law*, ma anche sanzioni severe per gli opportunisti occasionalisti e percettori di rendite che abbondano. La necessaria severità doveva andare alla selettività dei progetti da finanziare, poi ai criteri di qualità di essi, poi alla cura della fase di implementazione. Le diverse competenze che qui si sovrappongono hanno certo reso difficile e opaco il processo. Gli sforzi ci sono stati, intelligenza è stata spesa, innovatori e renitenti si sono scontrati, ma gli impatti sono stati troppo generici, diffusi, occasionali, non sistematici appunto. Perché?

Per semplificarci la vita, tocco solo un punto (ci sarebbe tutta la questione dei rapporti di forza e potere locali su cui però si sa poco). Quel-

lo che è in gioco è il capitale sociale. Scelgo questa espressione perché è largamente in uso tra gli addetti ai lavori e non fa difficoltà agli economisti (così credono, nella loro ingenuità epistemica). Quando si misura qualcosa tra Nord e Sud posti a confronto, sembra di misurare sempre la stessa cosa, un fattore x sfuggente alla definizione: classifiche di qualità nelle città, corruzione, economia sommersa, evasione, abusivismo, scarsità di beni pubblici... le città meridionali appaiono sempre nella coda della classifica. Stiamo misurando, come già sappiamo dall'inizio, le carenze del capitale sociale locale. Esso sarebbe la risorsa essenziale per progetti di coesione e convergenza, ma collabora poco. Per cercare di capirlo proseguo con una breve escursione nel «sociale» meridionale.

Il sociale delle politiche sociali

Queste note vorrebbero prendere sul serio l'aggettivo nell'espressione «politiche sociali». Questo corpo di politiche pubbliche si è specializzato nel tempo per trattare questioni, problemi, situazioni critiche *sociali*. Va associato a parole come deprivazione, povertà, miseria, marginalità, esclusione. In positivo, il compito delle politiche sociali è perseguire e garantire in qualche misura coesione (sociale ma anche territoriale), benessere, equità. Il maggior numero delle pratiche scaturite dalle politiche sociali è rivolto a evitare il peggio, a sanare situazioni anche gravi, a rimediare a mali sociali. In un quadro più ampio però, considerando la fornitura di molti beni pubblici essenziali come l'istruzione, la sanità, l'abitazione e la regolazione del mercato del lavoro, le politiche sociali si allargano fino a toccare, anche se quasi mai saldamente, la sponda delle capacità, delle opportunità, delle autonomie. In tal caso si intravede un sociale diverso, proattivo, dinamico, capace di generare risposte oltre che problemi. Le politiche sociali trattano sempre questioni sociali, nel quadro di un'idea di giustizia distributiva e redistributiva. Ci si ispira a equità, proporzionalità, *fairness*.

Malgrado la retorica talora usata, le politiche sociali non sono però rivolte a risolvere problemi, ma a tamponare le falle dei processi sociali e soprattutto economici in un'ottica remediale. Il risarcimento però non può mai essere equivalente o anche solo proporzionale al «male». Sia perché le politiche sociali non possono arrivare a toccare le cause profonde dei mali, sia perché per operazioni così strategiche mancano le risorse. Sono politiche sociali quelle che trattano deliberatamente aspetti dei processi sociali nella loro componente ritenuta inaccettabile o patologica. Ma per lo più le politiche sociali sono parte di un complesso intrecciato con politiche economiche e finanziarie in cui il socia-

Carlo Donolo

le appare solo come un'ombra, un impiccio, una derivata che intralcia. Le politiche pensionistiche sono più attente a far quadrare i conti che a garantire condizioni di vita dignitose, e anche le politiche urbane o dell'abitare (se mai esistono) sono in primo luogo progetti immobiliari condizionati dalla logica della rendita e solo al margine attivano processi di partecipazione o di ascolto.

C'è in fondo una buona ragione: il sociale, dove appare, è una matassa poco conoscibile, molto resistente alle trasformazioni, opaca, che procede per logiche difficilmente raccordabili a quelle delle politiche. Perciò, nel cuore stesso delle politiche sociali, del sociale si farebbe volentieri a meno. Non a caso invece gli operatori più impegnati, i ruoli esposti al *burn-out*, i veterani della mobilitazione sociale (si tratti di movimenti per la casa, per il lavoro, di sindromi *nimby*) si trovano a loro agio proprio nello spessore del sociale, nella sua inesauribilità, nel pantano della *local knowledge*. Così l'operatore si fa antropologo, prima *in partibus infidelium*, e poi sempre più come parte lui stesso del sociale che fa problema.

Nelle politiche sociali, infatti, si trova con la massima asprezza quel contrasto originario tra policy process e processo sociale che è sempre presente in ogni intervento di governo dei processi. Le logiche dei due non sono congruenti, anzi spesso sono in antitesi. La logica del sociale è idiosincratca, autoreferenziale, non consequenzialista, «locale», «tacita». La logica di policy è formale, razionalista, procedurale, finalizzata, de-contestualizzata. Generazioni più recenti di politiche hanno cercato di superare la dicotomia, includendo le pratiche sociali nel planning, l'ascolto nel comando, la deliberazione nel calcolo. Si fanno flessibili, adattive, «attive» e attivanti, con scarsi risultati. Agli «indigenisti» del sociale (gli operatori tendono fatalmente a cedere alla seduzione dei luoghi) piace esasperare la contrapposizione: il sociale è più vero, ha più ragioni della policy, e magari (in versione più moderata) le pratiche sono meglio delle politiche. Si può arrivare all'eccesso di dire che il sociale è plebeo e quindi è glamour. A quel punto si entra in un'altra diatriba: locale contro globale, periferia contro centro, mondo della vita contro sistema, autentico contro artificioso.

È l'incontro-scontro tra policy process e processo sociale che alimenta queste immagini dicotomiche: il sociale inesauribile contro la pochezza delle politiche, così spesso rozze e mal concepite. Tuttavia, ogni interrogazione dovrebbe partire dalla constatazione che il sociale non è innocente, anzi piuttosto perverso, e che le politiche – anche proprio quando tentano di diventare più socievoli – sono degli artifici

più o meno complessi, ai quali si può chiedere molto, ma non tutto, in particolare non di diventare la mimesi del sociale. Dobbiamo restare su un terreno dove il conflitto tra forme è endemico, insolubile e può solo evolvere verso forme più o meno complesse di razionalità sociale. Le politiche sociali stanno al centro di questo conflitto e dovrebbero tematizzarlo più esplicitamente. Sarebbe parte del loro compito, perché infine si tratta di capire la natura dell'oggetto e come esso possa rimodularsi dentro le forme delle politiche. Ciò richiede però un passo indietro, almeno ai fini del proseguimento delle nostre riflessioni. Dobbiamo tornare al sociale.

Idee confuse

Sul sociale non si può dire che le scienze sociali abbiano le idee molto chiare. È più semplice dare per presupposto che in una società tutto è sociale, compreso lo stesso individuo. Diverse componenti sociali hanno tentato di sottrarsi a questa cattura, con più successo il diritto e l'economia. Esse hanno ridotto il sociale al minimo, allo stretto necessario; la strategia è stata di reintrodurlo eventualmente dopo come variabile interveniente e secondaria, che non altera la fissità delle categorie «autonome dal sociale». La vasta ingegnerizzazione delle politiche degli ultimi decenni ha provveduto a modo suo a far «piazza pulita». Ma il sociale a modo suo rientra da tutte le parti: dalla *lex mercatoria* alla *soft law*, dal diritto mite alle mediazioni extra-giudiziali. Mentre l'economia si psicologizza, scopre emozioni, irrazionalità, si scioglie dall'utilitarismo e vuole accogliere un'idea più complessa di attore e di contesto. Paradossalmente le politiche (e le loro culture di base) sono rimaste indietro. Probabilmente condizionate dall'ombra pesante della crisi fiscale, dalle culture vischiose dell'amministrazione, e anche perché vittime principali delle retoriche del new management. Nel *frame* della governance il sociale sono gli interessi organizzati. Tutti gli interessi sono legittimi e possono parlare, poi però ci sono priorità, asimmetrie ed egemonie. Ci saranno perciò esclusi, marginali e perdenti, rigettati nelle acque torbide del sociale: si pensi alle politiche di sviluppo locale e ai progetti integrati. Insomma: le politiche vorrebbero razionalizzare il sociale, le pratiche tentano una mediazione, alla fine politiche e sociale procedono disgiunti. Da qui gli effetti perversi, le cattive abitudini, il *rent seeking*.

Il sociale appare da una parte come premessa, sfondo, mondo di vita, qualcosa che è già sempre dato. Dall'altra come qualcosa che viene continuamente prodotto dalle interazioni. Più precisamente dovrebbe

essere una risultante non programmata, non voluta o deliberata, un complesso di esternalità, uno sciame di effetti e impatti. Quindi il sociale si presenta quale stato sottoprodotto all'inizio come presupposto dell'agire, e alla fine della sequenza quale esito non voluto, ma inevitabile. Il sociale in entrambe le posizioni conserva un certo grado di naturalità, paradossalmente di non riflessività sociale, anche se le proporzioni possono sempre mutare. Un processo è sociale in quanto sia accompagnato da questo sciame. Nella descrizione può essere trattato come contesto, ambiente, *milieu*, campo, *habitus*, sempre a contorno dell'azione protagonista. E per la maggior parte dei casi e dei fini probabilmente va bene così. Ciò – in parte come esito dell'idea di razionalità di scopo weberiana o dell'utilitarismo consequenzialista dell'economia politica – desocializza però l'attore, l'azione, il progetto, gli scopi e i mezzi. Perciò sarebbe sempre bene riconsiderare l'attore e l'azione (quindi anche il policy making, il decisore, la procedura e l'agenda) come costituiti attraverso il sociale che generano.

Forse è esagerato dire con Latour che il sociale è esclusivamente il nuovo assemblaggio, anche fortuito, di elementi sociali, l'effetto di composizione innovativa prodotto da un gesto iniziale e poi risistemato per via riflessiva. Certo in questo caso si vede bene il sociale emergente e istituyente, caro alla tradizione francese. E si vede anche che l'attore stesso finisce per decomporsi in un effetto del processo, superando la stretta dicotomia tradizionale tra azione e contesto. Perché il sociale appare in entrambe le forme: come elemento emergente, ma anche e forse soprattutto come l'opacità insuperabile, quasi il punto cieco al quale la riflessività sociale non può pervenire. Inoltre anche l'idea di mondo della vita sottolineava molto (ma così anche l'*habitus* di Bourdieu) il carattere inesorabile, oggettivo, impervio del sociale, la sua marcata dipendenza dal sentiero, il suo essere difficilmente accessibile alla riflessione e alla progettazione. Il sociale è anche seconda natura, autobiografia sempre *post factum*, organismo biopsichico. Il sociale però non è muto, anzi arriva anche a parlare di sé: come nelle indagini di de Certeau. Solo nel folklore turisticizzato il sociale appare redento: nelle sue proprie parole ha a che fare con la vita vissuta, con il dolore, la perdita, la carenza, l'abbandono. E con la domanda di aiuto, di conforto, di giustizia (se non qui in un altro regno). Si pensi a come il fado, il flamenco, o anche il lamento funebre di de Martino o la canzone napoletana classica hanno rappresentato il sociale. Il sociale non è creativo, piuttosto tragico. Inoltre non solo è istituyente, ma anche istituito: sia in quanto caratterizzato da potenti retroazioni positive, sia in quanto è proprio in rap-

porto alle istituzioni (nel nostro caso: le politiche pubbliche) che può produrre nuovi effetti di combinazione, e anche mostrare i denti e mescolare alle perversioni delle politiche il proprio teatro delle crudeltà.

Allora: il sociale non è il tutto, ma quella specifica componente che – per lo più in forme abreactive – costituisce tutto in stato sottoprodotto e come tale contrappone i propri «stati» allo stato di cose che le politiche vorrebbero produrre. È sociale quanto resiste, si oppone, si ribella alle «istituzioni», e vorrebbe restare istituente, ma poi ricade inevitabilmente in uno stato amorfo, difficilmente riflessivo, che si alimenta della propria naturalità. Perciò è legato anche alla tragedia e al dolore, all'illusione e alla passione, ma soprattutto al destino, cioè alla coazione a ripetere, all'autopoiesi infinita senza uscita verso qualche stella. Da qui il rispetto che si deve alla sacralità del sociale – come indicano Durkheim, Simmel, Benjamin, gli antropologi – per la sua natura fatale. Da qui il sospetto verso il sociale e la preferenza per il politico in chi voglia smettere di restare sotto il suo dominio incantato.

Idee vaghe, dicevamo. Molto generiche. Eppure perfino il sociale delle politiche sociali ha a che fare con questa materia renitente. Grazie alla tematizzazione, le politiche sempre riducono una materia alla modalità trattabile. Si considerano le risorse, gli strumenti e i tempi. Se il sociale tracima al di là, pazienza. Tanto tutti i problemi sociali sono cronici, si possono solo trattare, non risolvere. Il sociale può essere curato solo da un altro sociale, «migliore» secondo qualche criterio. Le politiche sono solo interventi per lo più estrinseci, e spesso anche occasionali o temporalmente limitati. Le politiche oscillano tra la fantasia di onnipotenza di trasformare il sociale e l'autolimitazione al poco che è fattibile: 10 asili-nido se ce ne vorrebbero 100, 100 posti per 100 000 candidati. In entrambi i casi si registra un'asimmetria di forze in campo: il sociale stravince sempre.

Verso un sociale meridionale

Partiamo da queste premesse incerte per inoltrarci in una diversa ricognizione. Non tutti i sociali sono eguali, nel senso che ogni mondo della vita è molto simile a tutti gli altri (questo vale anche a livello globale), ma in quanto «locale» è anche molto diverso. Ora, non tutte le diversità fanno differenza, e quindi è bene prescindere proprio dal localismo, ovvero dall'autoaffermazione spinta che il mio locale è più bello, importante, e forte del tuo. Si tratta dello sfruttamento politico delle idiosincrasie del sociale che è intrinsecamente abominevole, appena si vada al di là della sagra paesana, come mostra la sociologia del-

le tifoserie o del sangue e suolo. Però ci sono differenze rilevanti tra tipi di sociale che vanno prese sul serio, anche perché potrebbero aiutare a ridefinire le politiche, a contestualizzarle, come si dice.

Sappiamo qualcosa di queste differenze a proposito di capitale sociale. Se prendiamo in esame i componenti: fiducia, norme sociali, reti, cooperazione/defezione e altri ancora (sarebbe importante valutare la diversa capacità di autorganizzazione, per esempio come manifestata in occasione di catastrofi naturali), vediamo differenze, non mere diversità locali. E ci sono ormai tanti indicatori che le misurano. Anche le banali classifiche della qualità sociale urbana dei capoluoghi rivelano una distribuzione abbastanza stabile e, per esempio, un confinamento inerziale delle città meridionali nei ranghi più bassi. Sono meri indizi, è chiaro. Ma bastano e avanzano. Lasciando perdere il problema insolubile circa le origini, in cui invece si è intricato Putnam, sembra più appropriato dire che le politiche di sviluppo degli ultimi cinquant'anni sono la prova provata della divaricazione tra politiche e processi sociali. Le politiche, specie quelle di industrializzazione forzata, sono state definite deliberatamente per rompere gli equilibri del sociale meridionale. E non ce l'hanno fatta (Gela, Taranto, Ottana). Ma anche La Martella contro i Sassi di Matera. Abbiamo la prova che il sociale non può essere piegato dall'illuminismo del planning meglio intenzionato.

Al contrario: le forme più perverse del sociale meridionale sono state alimentate dalla natura degli interventi (la dimostrazione di questa tesi dovrebbe essere al centro di ogni dignitosa storia del Meridione post-bellico). Diciamo così: il sociale meridionale – quale che sia – è diventato molto più perverso, opaco, «maledetto» anche in seguito agli effetti voluti e non voluti delle politiche di sviluppo. Fanno parziale eccezione le prove di «Nuova programmazione» nel periodo 1999-2006 in cui il sociale locale è stato preso un po' più sul serio. Anni fa avevo riasunto il problema dicendo che si trattava di una questione istituzionale, se si preferisce di capitale sociale, quindi di sociale appunto. Oppure si può anche dire: tutto gira intorno ai sistemi di regolazione locale.

Quanto al capitale sociale, si può dire che c'è troppo poca fiducia, troppo poca propensione a cooperare, troppa tentazione a defezionare, troppe norme sociali che alimentano il disordine sociale, un consumo esasperato dei beni comuni e così via. Non è che non ce ne siano di risorse «buone», ce ne sono troppo poche perché si possa avviare un processo virtuoso. Alcune politiche hanno tentato di ricreare condizioni facilitanti per l'accumulazione di questo carente capitale. È però

una via impervia, con risultati incerti e labili, forse visibili a più lungo termine.

Ma alla ricerca della genesi della differenza si arriva sempre al familismo. Esso è il motore immobile del sociale meridionale. Sarà vero e cosa vorrà dire? Mi vengono dubbi, ma intanto proseguo e ipotizzo che ci possano essere due varianti del familismo: uno orientato al profitto e uno alla rendita, uno disposto a competere e cooperare, l'altro più incline a defezionare e a cercare protezioni. Entrambe le forme secondo ragione dovrebbero essere presenti in ogni territorio, solo può variare la distribuzione (locale, ma soprattutto macroregionale). Allora almeno nei territori socialmente più duri dovrebbe prevalere la seconda forma, tanto da subordinare e condizionare lo sviluppo dell'altra. Si generano perciò due tipi di territori: quelli blandamente regolati (di più non si può pretendere) e quelli decisamente sregolati (tipo quelli descritti da Saviano). Una controprova potrebbe essere che i diversi tipi di sregolazione (abusivismo, spaccio, criminalità organizzata, degrado urbano, economia sommersa...) si intrecciano reciprocamente e fanno sistema, e tendono a concentrarsi in dati territori. Qui il sociale diventa perverso, renitente a ogni riscatto, totalmente chiuso. Le sregolazioni sono sociale come premessa ambientale in cui si muovono gli attori: da ciò l'imperativo del conformismo e la sanzione della devianza; e sono sociale come esito, in quanto gli effetti sommati e incrociati delle sregolazioni coproducono un sociale che è impervio perfino all'analisi, per non dire all'intervento correttivo.

Ma tutto questo sociale difficile non nasce dal nulla, e non deriva solo dal familismo. Ci sono forze e attori che cooperano a produrlo, e oggi esse si annidano specie nei ceti medi e nei ruoli di intermediazione. Il ceto politico e il ceto professionale sono i grandi parassiti del sociale disordinato, di cui tra l'altro rispecchiano i valori fondanti. E perciò si può parlare di ceti medi plebeizzati (antropologicamente): così la politica diventa la tautologia del sociale.

Se si cercasse un fondamento al di là del familismo, ma che in certo senso lo genera e «giustifica», lo si potrebbe cercare in un dato strutturale e in uno che è insieme strutturale e culturale. Il primo è la sistemica asimmetria tra domanda e offerta di lavoro: non vi è mai stata, malgrado l'emigrazione, una fase in cui il mercato del lavoro meridionale fosse vicino all'equilibrio. La super-offerta di forza-lavoro, oggi poi sempre più scolarizzata, produce mostri localmente oppure induce un'emigrazione di grandi numeri che spoglia ulteriormente la società meridionale. In questo squilibrio va collocata la famiglia con le

sue strategie: è la garante di ultima istanza in un mondo incerto. E anche violento. Qui mi sembra di seguire solo le orme di Pizzorno su Montegrano. In più però va detto che la famiglia come istituzione atavica conserva più a lungo la traccia mnestica della scarsità di risorse. La figura del bene scarso compendia questa cultura. Oggi – in un contesto urbanizzato e centrato sulla deprivazione relativa – significa che non ce n'è mai abbastanza, quando l'idea paleo-contadina di bene scarso è coniugata con il meccanismo postmoderno dell'imitazione invidiosa. Di conseguenza, mentre la famiglia avrebbe perso presa in un contesto di accessibilità al lavoro e alle sue autonomie, viene rinforzata dal mancato sviluppo (qui da vedere soprattutto come insufficiente offerta di posti di lavoro decorosi), e conferma il proprio ruolo strategico di ente patrimoniale e difensivo continuando a ritenere scarsi i beni anche quando non lo sono più (l'infinito del costruito incompiuto, oltre la seconda casa, la terza auto, la miscela di opulenza e miseria). La famiglia insegna la defezione, l'opportunismo delle regole, la doppia morale e altre miserie asociali e incivili di questo tipo. Ciò è vero anche nelle famiglie «perbene», ma su ciò letteratura e cinema hanno già detto quanto basta.

Se queste sono le radici di una forma di sociale abbastanza specifico del Meridione allora si tratta di miserie. Ma appunto il sociale ha sempre a che fare con miserie, come documenta la grande inchiesta curata da Bourdieu (1993). Però la descrizione sarebbe incompleta se non vedessimo, al di là di queste miserie pur presenti e caratterizzanti, le altre: la concentrazione nei territori meridionali delle forme estreme di povertà, la dimensione demografica raccapricciante di queste miserie (che non sono marginali per niente), inusitata in un paese sviluppato, e l'ulteriore loro concentrazione nei centri storici e nelle periferie degradate delle grandi conurbazioni.

Mentre le politiche sociali correnti scivolano senza presa sul nucleo familistico del sociale meridionale, non hanno i mezzi e le gambe per arrivare a trattare questioni sovradimensionate, senza rimedio e senza risarcimento possibile. Questi grandi temi un tempo erano affidati piuttosto e giustamente a strategie di sviluppo nazionale. Oggi sono abbandonati a se stesse e ai poteri illegali. Ma il sociale non aspetta. Piuttosto si adatta continuamente, proteiforme e opportunistica. Assumendo forme ancora più opache e perverse, è mobile nella sua pesantezza. Ha due grandi vantaggi sulle politiche: queste hanno tempi brevi e scadenze ravvicinate; il ciclo delle politiche raramente incontra il ciclo del sociale. Invece questo è sia mutevole nel breve termine che persistente nella lunga durata.

Per finire

Ci sono ben altri problemi che questi, così astratti. I problemi di bilancio e anche la questione degli standard minimi. Ma come le politiche di sviluppo vanno radicalmente ripensate alla luce delle esperienze fatte e di fronte al persistere dello sviluppo ineguale, e anche in rapporto a nuove situazioni critiche (cambiamento climatico, desertificazione, progressiva riduzione dei fondi strutturali), così le politiche sociali devono trovare nuovi ancoraggi: da un lato l'imperativo dei livelli minimi per soddisfare diritti costituzionali, dall'altro il confronto più esplicito (direi anche meno apologetico e consolatorio) con il sociale di cui è fatta la materia di queste politiche. L'assenza di politiche di sistema, destinata a durare quanto basta per far uscire il Sud da ogni agenda nazionale, costringe le politiche sociali al loro ruolo più consueto e limitato: essere azioni remediali, di tamponamento del peggio, risolvere casi se non situazioni, supplire alle carenze di altre azioni istituzionali. Ma nel far questo cercare di entrare nel cuore del sociale, comprenderlo meglio, oltre le astrazioni sociologiche, e accumulare un sapere pratico tale da diventare parte essenziale del futuribile capitale sociale locale disponibile; già oggi molti progetti e interventi si muovono di fatto in questa direzione (penso a iniziative nella zona di Caserta e in Terra di Lavoro, ma del resto anche a Scampia). Sapendo che il sociale non è solo un alleato, ma anche un nemico, e soprattutto nemico di se stesso: con le sue infinite ricorsività e i circoli viziosi che lo stabilizzano nel tempo. È bella e buona la politica sociale, ma diciamo ogni azione sociale, che riesce a spezzare o a smentire anche una sola di queste tautologie mortali. Altri assemblaggi – come dicono Sassen e Latour, ma lo sapevamo già da Hirschman – sono sempre possibili.

5. Tipi di soluzione.

Ne traggio le seguenti provvisorie conclusioni. Le prime generazioni (dal 2000 a oggi) di politiche di coesione finalizzate alla convergenza hanno investito sulle capacità di apprendimento dei contesti locali, con generosità, fiducia e disponibilità ma non sono state soddisfacenti, almeno questo è il mio giudizio, non perché ci fossero errori di progettazione della programmazione (ce n'erano comunque molto meno di ogni altro periodo d'intervento precedente), ma perché non sono riuscite a prendere sul serio fino in fondo la loro *mission*, pur dichiarata nei documenti ufficiali (un esercizio di ipocrisia quello dei documenti regionali,

che meriterebbe uno studio letterario). Le politiche di coesione si vogliono politicamente neutre, svolte nel superiore interesse del sistema (dell'insieme dei sistemi locali). Da qui molte prudenze di natura politica, inevitabili certo. Però è latente lo scontro tra la razionalità strategica e di scopo, centrata su efficienza ed efficacia, e sull'ottenimento di obiettivi, e la razionalità locale tutta intrisa di *rent seeking* e di opportunismo, in ciò fortemente alimentata dalle generazioni di policy precedenti.

Come rompere questo guscio? Oggi spero che sia possibile o necessario un regime di verità più certo e anche coraggioso: non blandire ma sanzionare severamente tutte le forme di defezionismo, di opportunismi e di capitale sociale negativo. Lo fa il governo tecnico a livello nazionale, lo si faccia nelle singole politiche. Tutti noi abbiamo bisogno di essere rieducati, anche da maestri severi, se sono capaci e autorevoli. Del resto con i finanziamenti comunitari e con la dimostrazione di almeno alcuni obiettivi raggiunti, prima che sia troppo tardi, davvero non si può più scherzare.

Severità degli standard, selettività dei progetti, emarginazione degli opportunisti. Anche questo è velleitario, lo so, ma almeno segniamocelo per futura memoria. Se è troppo velleitario allora si dica che non ci sono tipi di politiche adatte a trattare una questione che è sia sociale che politica nel modo più intenso possibile. E per vedere meglio questo punto esaminiamo schematicamente le diverse situazioni regionali.

6. *Territori e società locali diversi e divergenti.*

Le situazioni sono molto diversificate, come da tempo è riconosciuto: Meridione a macchia di leopardo, regioni con regimi politici e tradizioni diverse, stato delle cose più o meno drammatico, prossimità a una linea di rottura molto differenziata. Le politiche di coesione devono essere territorializzate, come sappiamo, e quindi queste differenze saranno quelle che fanno la differenza. Qui, non dovendo progettare niente, posso andare poco per il sottile. Ci sono territori agibili a tali politiche e territori inagibili, e poi situazioni intermedie. Ritengo, tra i territori e le situazioni più devastate istituzionalmente e quindi al momento difficilmente recuperabili, la Sicilia e la Calabria, in modi diversi ben noti agli osservatori: una regione potenzialmente ricca e a statuto autonomo, la prima, che vive di rendite politico-amministrative, in cui almeno troppa parte della popolazione è cooptata in questo sistema bloccato. Esso è capace di digerire ogni benintenzionata «novità»,

purché sia attrezzata con denari pubblici. Non si tratta della mafia, ma di una gestione del governo regionale improponibile a livello europeo. No so che altro dire. Gli urbanisti parlano di territori fragili (Vinci, a cura di, 2010) e la fragilità qui è istituzionale – sistema delle regole, politica (confusione programmatica assoluta), primato del *rent seeking*, dipendenza di gran parte della popolazione dall'elargizione di favori, un clientelismo di nuovo tipo su larga scala e più categoriale che individuale. Che dire? Parlino i siciliani se ci hanno capito qualcosa. La Calabria, una regione povera, tra le più povere in Europa, infestata da criminalità, sommerso, nero, corruzione. Anche qui sono stati fatti sforzi generosi per realizzare magari dei Pit, ma è stata una fatica immane e un'opera forse inutile, dato che nulla si stabilizza e tutto torna inesorabilmente indietro all'equilibrio entropico originario. Queste due regioni, per motivi diversi e in parte per essere su una stabile traiettoria di inviluppo, sono quasi inaccessibili a policy di tipo strategico-razionalistico, addirittura integrate! E non saprei cosa suggerire.

La Campania ha una realtà più complessa (e anche in Sicilia, sia chiaro, ci sono imprese che innovano, settori trainanti, isole di civismo; ma che possono contro la marea montante, ben nutrita dai governi centrali precedenti?), tra costa e interno, tra aree metropolitane e campagne. Il buco nero di Napoli e dintorni getta un'ombra perfino sulle buone cose che fanno a Salerno; la crisi dei rifiuti oscura le pratiche virtuose di tanti piccoli comuni e così via. Ma davvero c'è qualche urbanista che pensa governabile un territorio del genere? Addirittura che pensa che sia stato governato negli ultimi decenni? Ma dove altrove in Europa possiamo trovare la concentrazione cronica di miserie urbane dell'area metropolitana di Napoli? E con quali strumenti di policy sarebbe possibile aggredirle? Dove sarebbero le risorse miliardarie necessarie per creare 100 000 posti di lavoro per dare un colpo alla camorra? Possiamo fare gli auguri a nuovi sindaci, a capaci amministratori, a cittadini generosi, ma il problema è l'entità del problema che non ammette soluzione. Ce lo dobbiamo tenere come è questo territorio, facendo monumenti a quegli eroi davvero che in Terra di Lavoro o altrove lottano contro tutto e contro tutti. Non è una questione istituzionale questa? Ma infelice e maledetto il paese e il territorio che hanno bisogno di eroi!

Meno gravate da problemi sono le regioni minori, demograficamente, ma nessuna ha grandi prospettive di sviluppo, le rendite del petrolio in Basilicata non aiuteranno. La Puglia resta la regione più promettente, che ha vissuto attivamente la stagione della Nuova programmazione e anche della genesi della distrettualità. Ha ancora grandi prospettive, ma

Carlo Donolo

ha grandi questioni urbane (Taranto e Bari), un territorio sempre sotto assedio, una riqualificazione settoriale che resta sempre parziale e la corrottabilità dell'ambiente politico-amministrativo sempre disponibile. In Campania e in Puglia la cultura è il vero fattore di crescita e anche di resistenza all'entropia, ma come fare leva su queste risorse, strategiche per l'economia, ma sempre subordinate ad altri interessi più forti?

7. *Questione istituzionale e politiche di coesione.*

Le politiche di coesione, come tutte le forme di governance complessa, hanno bisogno di presupposti: non in tutti i territori meridionali essi sono già dati. Quindi o si dice come li si intende produrre, oppure è bene non farsi illusioni: senza una buona amministrazione locale (questo è detto a chiare lettere nel *Rapporto Barca*) non è possibile implementare concretamente e senza troppi sprechi queste policy esigenti. Senza professionisti, senza un po' di deontologia dove vai? E siamo subissati dalle notizie di cronaca sui comportamenti perversi di tanti ruoli professionali, che sono l'elemento attivo sia dell'economia criminale sia delle quotidiane pratiche del disordine (Becchi e altri 2001).

Questione istituzionale dunque. Vuol dire due o tre cose molto semplici da esporre, ma difficilissime da ottenere nelle pratiche locali.

a) *Government*: ci deve essere questa risorsa come pratica corrente, come capacità gestionale, altrimenti politiche appena più complesse non sono operabili. La governance presuppone il government, come mostrano tante esperienze in altri paesi europei.

b) *Capacità di seguire regole e di riconoscerne la legittimità*: questo aspetto, che rientra nella tematica del capitale sociale, è stato incomprendibilmente del tutto trascurato, data anche la primazia delle politiche di contrasto alla criminalità organizzata. Ma sviluppo e coesione sono resi impossibili dal disordine sociale, che è una fenomenologia ben più differenziata del crimine e a suo modo coesa e resiliente. Non si tratta solo di legalità, ma di norme sociali entropiche largamente condivise e ritenute più legittime dell'ordinamento legittimo. Il disconoscimento di regole implica alla lunga difficoltà ad apprendere, a seguire regole minimamente complesse, infine ostilità generalizzata a ogni regola che non sia socialmente autopoietica. A questo punto ogni situazione locale è anche ampiamente stabilizzata e renitente a ogni intervento razionalistico.

c) *Fiducia nelle istituzioni*: che le istituzioni si devono riconquistare sul campo, dato che – salvo le debite eccezioni a rischio della vita come

è successo nel Cilento – sono tutte implicate fino al collo nelle pratiche sregolate, al servizio di interessi privati, clientelari e particolaristici. La «gente» lo sa e si adegua. Quindi la questione istituzionale è in primo luogo questione di come le istituzioni possano recuperare una credibilità e affidabilità in gran parte perduta.

Non si tratta solo di legalità, pure centrale, ma di capitale sociale da rinnovare profondamente. Domanda: lo possono fare delle politiche ben intenzionate? Direi di no, perché è un compito politico. Le policy possono creare alcune situazioni favorevoli, emarginare il peggio, introdurre innovazioni a spizzico e anche sistematicamente a vari livelli e scale. Le politiche di coesione non possono da sole risolvere, ma direi anche solo trattare, problemi di convergenza. Questi dipendono da strategie nazionali di sistema, al momento assenti.

Sono possibili politiche per il capitale sociale? Solo in via indiretta, tramite la diffusione di buone pratiche, capaci di emarginare quelle cattive. Possono le politiche di coesione contribuire a questa strategia indiretta? Sì, se sono sufficientemente selettive, perfino punitive nei confronti degli opportunismi e dei particolarismi. Esse però devono anche riconoscere dall'inizio la sproporzione tra risorse e strumenti disponibili in questa fase e l'entità del problema. Se lo si considera da un punto di vista quantitativo (demografico, occupazionale, marginalità, sregolazioni...) esso è prevaricante. Ma anche in termini più qualitativi, non è possibile sottostimare la coesività e paradossale coerenza di un capitale sociale «negativo», destinato comunque a remare contro. Può allora un governo tecnico riuscire là dove la politica ha fallito (per la verità non ha neppure tentato, dato che il degrado della vita politica locale meridionale è una delle concause del problema della mancata coesione socio-territoriale)? Può forse riuscire a mettere alcuni paletti e a costruire alcuni presupposti per successivi interventi di lunga durata. Ma il conflitto tecnica/politica si riprodurrà anche dentro le politiche di coesione, che vorranno essere piegate e distorte a fini sregolativi e particolaristici.

8. *Territori capaci.*

Si potrebbe ripartire da un punto che è dirimente nella nuova impostazione delle politiche di coesione: le politiche vanno territorializzate e il territorio diventa l'arena dei processi coesivi (o non). Detto altrimenti, potremmo considerare i territori come contesti socioistituzionali capacitanti o incapacitanti (lo si potrebbe misurare in termini di tipi e qua-

lità del capitale sociale locale, seguendo quanto sopra indicato a proposito del sociale meridionale). La coesione non è solo un problema di giustizia, solo una questione di risorse sprecate, ma è anche e in primo luogo una questione di processi capacitanti o no. Infatti, la riduzione delle disparità e degli squilibri ha per effetto immediato l'aumento delle opportunità per pratiche di libertà positive, per il passaggio dall'opportunismo all'innovazione nei piani di vita individuali e anche negli investimenti d'impresa. Le politiche di coesione intervengono sui caratteri dei territori, principalmente per via indiretta, anche se la connessione tra offerta di beni pubblici, cura di beni comuni e capacitazioni è molto stretta (cfr. Bifulco - Mozzana 2011 e Cortese 2011). In sostanza le politiche di coesione diventano politiche di capacitazione rimuovendo gli ostacoli (uso espressamente l'espressione della Costituzione) che impediscono localmente l'elaborazione di forme più produttive e coesive di capitale sociale. Se un territorio diventa «più capace» diventa in grado di generare più risorse anche per il percorso di convergenza, e più avanti di competitività. Al cuore delle politiche di coesione appare così un elemento cognitivo e uno normativo: saperi tecnici e saperi pratici coniugati nel perseguimento di qualità sociali locali in maniera tale da ridurre le disparità e le distanze, capacità di seguire e di darsi regole nel quadro dell'ordinamento legittimo e motivi ad agire meno defezionisti e più cooperativi. Non si tratta solo di abbattere i numeri spesso spaventosi delle diseguaglianze e delle situazioni di marginalità, sebbene questi dati siano quello che motiva in profondità le politiche di coesione. Si tratta di facilitare la riproduzione locale di risorse per lo sviluppo, che a questo punto si deve sperare (ma sarà un'illusione?) sia effettivamente non solo coesivo, ma anche sostenibile, dato che l'insostenibilità dei processi economici territoriali è ciò che ha impedito al Sud il consolidamento delle prime esperienze distrettuali e al Nord ha costituito il freno più grande alla competitività di quei sistemi di impresa.

Più che combattere miserie non solo sociali ma anche istituzionali si deve cercare di combattere le forze incapacitanti, che tolgono autonomia ai soggetti, ostacolano e puniscono l'innovazione, rafforzano la dipendenza dal sentiero. Ma ancora una volta si può ben capire che le politiche di coesione da sole non possono farcela (se non qui e là, e se la fortuna aiuta). Poiché però al momento, e credo per diversi anni ancora, il Sud non è una grande questione nazionale, e rischia continuamente l'oblio, è bene pensare e implementare le politiche di coesione come quel tratto di continuità con le esperienze di Nuova programmazione, tali da non interrompere qualche percorso avviato e comunque tali da restituire

 Coesione e Mezzogiorno: ma dove? Ma come?

re ai cittadini meridionali, almeno qui e là, la voglia di riprendersi le autonomie cedute a poteri forti, o criminali, o semplicemente alle routine al ribasso della politica locale. Le politiche di coesione devono cercare al livello locale gli uomini coraggiosi che sfidano l'esistente, le diffuse e capillari pratiche di cittadinanza attiva, gli esempi più riusciti di sussidiarietà orizzontale, la grande risorsa costituita dalla produzione culturale e creativa meridionale, che in certe aree almeno può diventare vera industria culturale, e quei custodi del nesso tra storia e innovazione di cui il Sud è peculiarmente ricco, ma che sono continuamente maltrattati dagli opportunismi e dalle spartizioni clientelari. Un grande compito da svolgere con poche risorse, quindi con al centro l'imperativo di focalizzare al massimo obiettivi e investimenti, sullo sfondo di un'interazione forte con il capitale sociale locale, da smuovere in profondità.

9. *La coesione tra policies e politics.*

Come resistere alle difficoltà prospettate? Con l'appello al cielo di lockiana memoria, cioè nel caso nostro con un'estrema trasparenza, apertura, visibilità dei processi decisionali e dei primi impatti, con l'appello alla pubblica opinione debitamente informata, con il contrasto sistematico alla disinformazione (che furoreggia sulla stampa locale), con l'alleanza con quel tanto di saperi fondati che circolano anche a Sud, dentro e fuori l'università (che come istituzione e corpo accademico è parte del problema, più che della soluzione). Il governo tecnico cui ora è affidato il compito di rilanciare politiche di coesione – dopo la sospensione berlusconiana e le ebbrezze di un federalismo malconcepito – ha poche risorse e poco tempo. Ma la sua forza starà tutta nell'essere tecnico e non politico. Diciamo che il governo tecnico avvia un risanamento delle variabili e delle funzioni del sistema socioeconomico e territoriale meridionale, ma non deve mai – proprio perché le politiche di coesione sono politiche sociali al quadrato – uscire dal seminato. Cioè dal suo compito essenzialmente clinico e terapeutico, senza voler raddrizzare il legno storto delle società locali, ma senza neppure lasciarsi troppo andare a valutazioni nel merito del sociale poco meridiano, perché abbiamo già visto che i tecnici al governo sono propensi a inciampare proprio quando, invece di occuparsi del sistema-paese, vogliono direttamente parlare della società. Non è questo il vocabolario cui sono preparati, anzi il loro successo è proporzionale alla distanza che sapranno prendere dalla semantica coe-

Carlo Donolo

rente. Il sociale è affascinante, ma non può essere oggetto di policy di per sé, e già anche solo il capitale sociale è una materia di lana caprina, che esige più *insights* che *technicalities*.

Se abbiamo voluto sottolineare i limiti entro cui possono incidere politiche di coesione non è per de-legittimarle, anche perché al momento è quanto di meglio abbiamo, e non ci sono alternative praticabili. Ma per evidenziare la scala dei problemi effettivi e la loro sproporzione rispetto alle policies agibili. Esse sono costrette a operare in una specie di desertificazione socioistituzionale, malgrado tutti i diffusi elementi di resistenza civica e di buone pratiche e d'innovazione che sono sparpagliate qua e là. Ma il buonismo non paga, e le formazioni di compromesso anche del recente passato neppure.

La vera svolta è stata quando si è individuata nella fornitura di beni pubblici e in poche variabili di rottura il compito essenziale delle politiche di sviluppo e coesione. Ora i beni pubblici segnalano qualche miglioria nel tempo, ma forse ciò è dovuto più a uno sviluppo naturale che a una vera incidenza delle politiche. Le variabili di rottura, relative sia all'occupazione che al capitale sociale, sono invece recessive, e nella crisi prolungata in cui siamo non potranno che peggiorare. Da qui il carattere fortemente anticiclico delle politiche di coesione, che però è anche una funzione impropria, data la loro valenza principale nella medio-lunga durata.

Le politiche di coesione per avere più impatto dovrebbero poter contare sul fatto che a livello nazionale si è consapevoli che in agenda c'è una grande questione ineludibile. Ma chi e come la formula e la sostiene? Siamo alla solitudine del maratoneta o se si preferisce a quella del portiere prima del rigore. Facciamoci coraggio e alziamo la voce, perché un altro fallimento sarebbe anche l'ultimo.

III. Paesaggio, territorio, sviluppo. Il caso della Puglia di Mariavaleria Mininni

La recente produzione di piani paesaggistici, alla luce della nuova legge nazionale sul paesaggio e soprattutto in riferimento ai piani delle regioni meridionali, può offrire un osservatorio interessante per analizzare le politiche del paesaggio e la loro efficacia ai fini di un nuovo modello di sviluppo territoriale. In particolare, l'esperienza di pianificazione del paesaggio in Puglia¹, a un passo dall'adozione, ha cercato di cogliere gli aspetti innovativi di una ben avviata politica di governo del territorio², mirando a rintracciare le ricadute sul paesaggio di attività pensate anche per altri scopi, ma riconducibili a un percorso legislativo e procedurale che sembra tener conto del paesaggio.

Lo scopo di questo scritto è quello di contribuire, più in generale, alla comprensione dei modi in cui un piano paesaggistico possa effettivamente incidere sulla tutela o sulla trasformazione del paesaggio, dal momento che le politiche sul paesaggio non appaiono chiaramente nei piani e nei documenti urbanistici, né è facile valutare l'efficacia e la coerenza dell'*azione paesaggista* nei processi che governano la trasformazione del territorio. Siamo convinti che il piano paesaggistico, da solo, non sia in grado di migliorare il paesaggio, occupandosi esclusivamente della dimensione tecnica di un problema di ordine superiore che attiene alla gestione politica del governo del territorio, correndo il rischio di sottovalutare o sovraesporre le proprie capacità di incidere sui processi di trasformazione della realtà. Ricostruire il campo di competenza della pianificazione del paesaggio potrebbe evitare delu-

¹ Attualmente l'iter del piano, dopo la presa d'atto della giunta regionale, avvenuta nel gennaio del 2010, concluse le ultime attività di perfezionamento dell'accordo Stato Regione ormai in dirittura di arrivo (vestizione dei vincoli previsti dal Codice Urbani), dovrebbe procedere verso l'adozione.

² *Rapporto dal territorio, Puglia 2007*, Inu, Roma 2008, e *Rapporto dal territorio nazionale*, Inu, Roma 2010.

sioni, e, piuttosto, indirizzare meglio le aspettative mettendo a frutto le sue effettive capacità.

Del resto, è impresa quanto mai ardua individuare l'azione paesaggista all'interno delle politiche di pianificazione, intendendo con questo termine, di qui in avanti, tutte quelle attività che direttamente o indirettamente producono una *mise en paysage*, vale a dire quelle azioni capaci di attivare processi spaziali, sociali e simbolici dentro la nozione di paesaggio (Donadieu - de Boissieu, a cura di, 2001; Roger 1997).

Il paesaggio non è quantificabile, né delimitabile. La sua essenza è quella di vacillare, rimanendo un concetto evanescente³. Non abbiamo chiara la distinzione tra politiche che presiedono al governo del paesaggio e pianificazione spaziale del paesaggio, né abbiamo maturato una cultura e un sapere tecnico consolidato ai quali attingere per la produzione di piani paesaggistici. Allo stesso tempo, però, riuscire a rintracciare i modi in cui un'attività di trasformazione induce conseguenze sul paesaggio avrebbe l'indubbio vantaggio di consentire una più attenta valutazione degli esiti di altre attività che non nascono dentro questa intenzionalità.

Il tentativo che qui si avanza è di utilizzare il cuneo concettuale della *prossimità*, come dispositivo interscalare, per cogliere i modi in cui le politiche territoriali producono *azioni paesaggiste*, riferendole all'esperienza del caso pugliese.

La *prossimità* nasce anche dal tentativo di ricomporre la frattura, posta *ab origine* (Titolo V della Costituzione), in cui vengono attribuite le competenze della *tutela* allo Stato e le competenze dello *sviluppo* e della *valorizzazione* alle regioni e ai comuni.

In questo senso si deve considerare che il soggetto che agisce paesaggisticamente, sia esso pubblico o privato, secondo il nostro punto di vista, ha alcuni connotati antropologici caratterizzanti: prima di tutto, cerca di essere attento al bene comune che, a sua volta, fa derivare dalla costruzione razionale del bene pubblico (Cassano 2004). L'attore paesaggista o l'*abitante paesaggista*, non sente la fatica della partecipazione e si presta all'ascolto dei luoghi e delle persone (Donadieu 2009; Lassus 1999). L'azione paesaggista è diversa da quella che opera senza fini, eterodiretta e alla continua ricerca di emozioni che si esauriscono sul proprio corpo senza la capacità di trascendere. Se il territorio «è l'uso che se ne fa» (Crosta 2010), e non è detto che sia quello desiderato, la nozione di paesaggio potrebbe rinviare all'attivismo delle popolazioni che lo costruiscono nel tempo, ricercando i luoghi do-

³ Farinelli 2001.

 Paesaggio, territorio, sviluppo. Il caso della Puglia

ve si danno o non si danno le opportunità di farsi valere. In altri termini, l'impegno è quello di provare a ricostruire dentro la densità della nozione di paesaggio il rapporto tra spazio e tempo come dato costitutivo del modo di essere di una società (Bagnasco 2001), per tentare di leggere l'organizzazione sociale *dello spazio* come traccia visibile della più astratta organizzazione sociale *nello spazio* e della reciprocità di questa implicazione. Provare soprattutto a leggere i paradossi e le deformazioni che mettono in crisi l'aderenza tra territori e società a partire dalla rivalutazione di un sapere tecnico, dotato di un retroterra culturale che gli è specifico.

Infine, domandarsi se si sta delineando il campo di una specifica competenza dell'urbanistica sul progetto di paesaggio⁴, se è utile e legittimo avanzare l'ipotesi di una *scienza del paesaggio*, come altrove si sta cercando di fare⁵, tra concorrenza e/o complementarietà tra urbanistica e paesaggio, per restituire senso e valore sociale, etico ed estetico agli strumenti di cui si dispone.

Muovendo da queste considerazioni, proveremo a tracciare alcune linee di azione che possono servire per avanzare proposte di lavoro, ovvero quanto un piano può ancora lanciare illusioni e speranze in tempo di crisi, muovendosi tra utopia e realtà, liberandoci anche dell'illusione che sia facile immaginarle già pronte per il loro impiego.

1. Il governo del territorio nella recente stagione politica pugliese.

La congiuntura in cui viene definito il nuovo piano paesaggistico territoriale della regione Puglia non è delle migliori⁶. Da una parte, le teorie e le pratiche della sostenibilità mostrano risultati deludenti, dal momento che le politiche prodotte non sembrano essere state di grande aiuto nell'arginare il degrado ambientale e nel contenere il consu-

⁴ Di questo si è dibattuto nella XII Conferenza della Siu (Società italiana degli urbanisti) sul tema *Il progetto dell'urbanistica del paesaggio* (Bari, 22-24 febbraio 2009). Si vedano gli atti della Conferenza sul sito della Siu (www.siu.it).

⁵ Donadieu 2012.

⁶ Molte delle «Dichiarazioni programmatiche del Presidente della Regione Puglia. Niki Vendola», proclamate nella presentazione del programma del secondo mandato della seconda legislatura, impattano con la crisi economica e una più generale crisi della politica. Per quest'ultimo aspetto si veda Cassano 2012. Ampi e confermati sono invece i consensi del pubblico e della stampa sulle questioni inerenti alla Qualità del Territorio nelle mani di un assessorato tecnico presieduto da Angela Barbanente. Sul ruolo della tecnica nella politica cercheremo di dare qualche riscontro nel corso di questo lavoro.

mo delle risorse, e neppure sono state capaci di segnare traiettorie di crescita economica migliori e più eque di quelle passate (Moore, a cura di, 2010). Allo stesso tempo, ammettono scarsi risultati e sconcertanti previsioni anche regioni che, più della Puglia, hanno sperimentato lunghi processi di pianificazione in chiave ambientale e paesaggistica, come l'Emilia Romagna, il Piemonte, la Lombardia, di fronte a dati inequivocabili come il consumo di suolo, il numero di vani costruiti, ma anche altri dati più opachi come la qualità e l'equità dei processi di trasformazione.

La crisi economica non aiuta la crisi ambientale, perché la fa scendere verticalmente nella scala delle urgenze e priorità delle agende politiche governative, aprendo lo spazio a suggestioni regressive come la previsione di scenari premoderni o antimoderni variamente declinati: decrescita, primitivismi, eco-anarchismi o *deepecology*.

Lanciare una sfida alla tutela del paesaggio e alla sua valorizzazione in un clima tiepido di idealità e avaro di eroismi era difficile anche per una regione come la Puglia, la quale, pur non essendosi sottratta all'aggressività senza regole dei processi di modernizzazione avviati a partire dalla metà del secolo scorso, in quasi tutte le regioni meridionali, condividendone debolezze strutturali e carenze infrastrutturali, ha spesso mostrato, a volte in maniera sorprendente, una inaspettata forza d'animo e di volontà, capacità nell'agire e reagire, orgogliosa finanche di esibire la buona reputazione di cui gode.

È su questa tensione politica, supportata da un governo regionale che non ha voluto allinearsi al ribasso alle congiunture negative sulla cura del territorio di altre regioni meridionali (disastri ambientali in Calabria, immagini autodistruttive della gestione rifiuti in Campania, ecomafia in Sicilia), che si sono investite potenzialità operative provenienti dalla complessa innovazione legislativa in materia urbanistica, di cui il governo regionale si era fatto promotore, recuperando con un enorme sforzo le inerzie e i ritardi accumulati dal passato⁷.

La forza evocativa della parola *ecologia* è diventata icona politica e concetto guida da applicare nei diversi contesti in cui l'azione di governo del territorio si è più impegnata: politiche della casa, ma dentro una cornice di abitabilità sociale e sostenibile; rielaborazione dei fabbisogni della prima casa, rinnovando le condizioni abitative rispetto alla nuova composizione dei nuclei familiari; sostegno alla qualità delle opere di architettura, favorendo in particolare la bioedilizia; rigene-

⁷ Cfr. Barbanente 2009 e Mininni (a cura di) 2010.

razione urbana, purché produca case nel verde e migliori il benessere delle periferie; delocalizzazioni virtuose, incentivate da premialità; recupero della viabilità rurale a sostegno della mobilità dolce. Un paniere di leggi che presenta, a ben vedere, interessanti esternalità e possibili ricadute sulla costruzione del paesaggio⁸.

Una politica della sostenibilità che adotta slogan impegnativi, come il rilancio della cultura e della democratizzazione della risorsa idrica e, soprattutto, il potenziamento delle fonti di energie rinnovabili, azioni di cui appare difficile dare conto nelle ricadute del buon governo del territorio⁹.

Politiche regionali della sostenibilità che trovano forza nel coinvolgimento di un ampio partenariato istituzionale e sociale, perché si diffonda la percezione che la regolazione dei processi di trasformazione non è un ostacolo alla libertà individuale, ma un'opportunità che a tutti è dato cogliere.

Un quadro operativo complesso, che richiede una continua messa a sistema, da sperimentare e consolidare prima di andare avanti, in aperta controtendenza rispetto all'estemporaneità e contraddittorietà della politica nazionale su questi temi.

Sullo sfondo di questa cornice istituzionale, che rappresenta un vero e proprio laboratorio della politica italiana sull'opzione ambientale e paesaggistica delle politiche della casa, della città e del territorio, vi è la condivisione di una *cultura meridiana* che da tempo prova a educare non solo intellettuali, ma tutti coloro che si sentono coinvolti dentro il protagonismo di una cittadinanza attiva, con uno sguardo speciale alle nuove generazioni investite da una valanga di politiche giovanili (Viesti 2009b), all'idea di un Sud che non è difettivo di un Nord (Cassano 2003), ma sicuramente non lo deve emulare, nella consapevolezza che i costi insostenibili del miracolo della crescita (Donolo 2007) possono pesare meno proprio dove vi è stato un ritardo o una incertezza di sviluppo, per provare a riprendere il percorso da un'altra parte.

Il processo di modernizzazione può frequentare altre strade, dunque, scoprendo territori ed ecologie che si conservano e si riproduco-

⁸ La regione Puglia ha promulgato la l.r. 20 del 2009, «Norme a tutela del paesaggio», a garanzia dell'intero percorso politico e tecnico-procedurale della pianificazione paesaggistica regionale.

⁹ Per quanto riguarda il sostegno alle Fer seguirà a posteriori una verifica di compatibilità per l'eccesso di successo, ricorrendo al ri-orientamento delle scelte, riconvertendo il semplice «fare» con l'eloquenza della misura di accompagnamento sul «dove» e «come» si può ed è meglio fare.

no grazie a economie e stili di vita che hanno resistito, anche per un difetto di immaginazione, o per incapacità di pensarsi dentro un destino diverso.

Per una politica del paesaggio tutto questo può essere cruciale.

In Puglia la salvaguardia delle risorse ambientali e la produzione di capitale sociale come loro capacità di conservazione e rigenerazione possono contare su beni e valori riconoscibili, non ancora museificati o ipostatizzati dentro una politica di patrimonializzazione, come altrove è avvenuto, a compensazione delle massicce trasformazioni che si era disposti a concedere. Facendo apprezzare, a turisti e abitanti, tradizioni locali, gusti e qualità disponibili, ancora prodotti da chi questi paesaggi li ha sempre abitati e vissuti, senza patinarli di folklorismo o recuperi in chiave postmoderna.

Luoghi che nella coincidenza tra passato e futuro decretano nel presente il loro carattere, il loro esotismo. Quella strana forma di arcaismo contemporaneo che in Puglia Cesare Brandi ritrovava nella maniera di costruire i trulli nella formula originaria fino ai giorni nostri, senza alcuna intenzionalità nostalgica o storicistica, ma come una pratica del passato che si ripropone ancora, senza un ripensamento, senza una interruzione o una smentita. Un passato che permane e si tramanda tuttora (Brandi 1960). Il piano paesaggistico prende le mosse da questo lascito per opporsi, recitando una raffica di «de» (de-differenziazione, de-contestualizzazione, de-territorializzazione), all'amnesia dei saperi e delle competenze, per un nuovo processo di edificazione della città e del territorio¹⁰.

Ma insieme al paesaggio vernacolare, il nuovo piano paesaggistico deve fare i conti con territori più impegnativi, come quelli delle grandi concentrazioni industriali, Taranto, Manfredonia, Brindisi, testimonianze di una rincorsa a un modello di sviluppo che anteponeva il lavoro ai costi ambientali, rispetto ai quali le politiche di riconversione e riqualificazione ambientale ancora oggi si trovano di fronte allo stesso dilemma, con l'aggravante della crisi economica e della certezza del rischio ambientale e dei suoi effetti sulla salute umana.

Nell'agenda delle cose da fare, ai danni della modernità si aggiungono quelli della contemporaneità. In particolare la proliferazione della suburbanità dilagante, che ha investito periferie urbane e costiere, imbastardendo la chiarezza dei principi insediativi che nel passato avevano costruito nei territori di Puglia modelli chiari e semplici: città

¹⁰ Questa posizione è sostenuta da tempo da Alberto Magnaghi e chiaramente illustrata nel suo *Il progetto locale*, nella nuova edizione del 2010 (Magnaghi 2010a).

Paesaggio, territorio, sviluppo. Il caso della Puglia

grandi e compatte, contrapposte a campagne profonde nelle quali si distribuivano le masserie, come veri e propri presidi delle funzioni del potere politico ecclesiastico o delle grandi imprenditorialità urbane nel contado.

Il Piano paesaggistico territoriale regionale Pptr¹¹ matura all'interno di un processo culturale che beneficia di una congiuntura politica favorevole, essendo l'amministrazione intenzionata a far valere le buone credenziali di cui gode, con il proposito di mettere a valore quanto è stato già fatto, e costruire al tempo stesso una visione strategica per l'intera regione, contando sulla legittima autorevolezza di una competenza acquistata sul campo.

Il coordinamento scientifico del piano viene affidato ad Alberto Magnaghi, un intellettuale urbanista che vuole promuovere anche in queste *terre carsiche* uno sviluppo locale autosostenibile a partire dalla coscienza dei luoghi e dalla produzione sociale del paesaggio, contrastando istanze liberali, capitalistiche e sviluppo esogeno, in larga sintonia con gli orientamenti della politica locale.

Il piano paesaggistico non vuole ipostatizzare il territorio, ma punta al rilancio costruendo scenari strategici proattivi, mostrando che allo sviluppo non deve corrispondere la svendita del patrimonio ma piuttosto la sua ricapitalizzazione; che si possono recuperare a base locale nuove economie e sistemi produttivi che valorizzano il trasferimento tecnologico dei saperi contestuali, spaziando dalla ricerca alla cultura gastronomica, mettendo a valore il successo del turismo regionale e le sue forti implicazioni nella gestione virtuosa della «risorsa paesaggio», per contrastare la depressione e rilanciare le tante opportunità di lavoro dentro la gamma creativa della *green economy*, con risultati coerenti anche nelle ricadute strutturali dell'agricoltura e del mondo rurale¹².

Una dimensione politica per il paesaggio nelle strategie regionali come tentativo di rimediare alla messa in mora della sfera pubblica da parte dell'urbanistica, come da tempo lamenta il dibattito disciplinare, al-

¹¹ Il piano è consultabile online all'indirizzo <http://paesaggio.regione.puglia.it/>.

¹² Alcuni bandi del Psr (Piano di sviluppo rurale) sono elaborati a partire dalle indicazioni presentate e condivise nell'ambito di un lungo percorso di concertazione tra assessorato all'Agricoltura e assessorato al Territorio. In particolare si confrontino i contenuti e i criteri di selezione del bando sulla misura 223, «Primo imboscamento di superfici non agricole», asse II: miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale per l'attuazione del Patto città campagna del Pptr. La misura 223 rappresenta un'opportunità per le amministrazioni pubbliche e per il recupero per tre tipi di territori: le periferie urbane; gli ambiti periurbani, intesi come quelle parti di territorio che circondano la città o sono intercluse fra infrastrutture ed edifici; nelle aree periferiche delle città, le aree extraurbane degradate.

l'incapacità degli urbanisti di parlare e farsi ascoltare, di avere contezza dei fatti che avvengono nello spazio, di forgiare una sensibilità intorno a temi importanti come la città, il territorio, il paesaggio (Bianchetti 2008).

Il piano paesaggistico cerca una propria credibilità dando conto delle virtuose conseguenze su ciò che fa. Non aspira a molto di più. Un riferimento al pragmatismo classico che rinvia alle posizioni pedagogiche di Dewey, a una maggiore riflessività professionale (Schön 1983), che richiama la tradizione del neoriformismo comunitario tradotto nello slogan vendoliano di «riforma gentile». Uno spirito pragmatico che ricerca conseguenza nelle azioni e nel rifiuto di aspetti normativi fuori dagli effetti, dalle conseguenze (Moore, a cura di, 2010). Una sostenibilità affidabile e plurale, rispetto agli attori che sono volta per volta chiamati in causa perché ognuno è portatore di un sapere, sperato o non sperato, e comunque verificabile solo dai risultati che riuscirà a conseguire.

Tutto questo avviene però nella piena consapevolezza dell'errore che indurrebbe un eccesso di ottimismo. Ingenuo sarebbe sottovalutare la scissione tra dimensione cognitiva, che attiene ai processi di apprendimento degli indirizzi strategici, rispetto agli strumenti tradizionali del comando e del controllo, del rilancio di azioni di governance interistituzionale, dove il clima di collaborazione tra assessorati è cruciale per le ricadute sul paesaggio, e della gestione del potere, che alla deliberazione democratica e all'innovazione ha sempre preferito le scelte costruite in solitudine, senza troppe concessioni al pluralismo, senza nutrire troppa curiosità per gli aggiornamenti e per il *know-how* (Barbanente 2011).

Il Pptr su questa prospettiva si è molto impegnato, con realismo e spirito costruttivo, con un paniere di azioni articolato, concorrenti e collaborative¹³, lanciando il segnale che stare nelle regole conviene e che le proposte di sviluppo a partire dalla tutela delle risorse sono eticamente fondate e quindi vanno tecnicamente sostenute, che si può «far sul serio» anche quando si parla di paesaggio. Il paesaggio può essere più severo del territorio perché implica una presa di responsabilità ma anche *amor loci*. Paesaggio non è versione edulcorata ed estetizzante della realtà, allarga i sistemi valoriali e gli angoli di rifrazione

¹³ Vengono avviate contestualmente la Carta dei beni culturali, come ricognizione del patrimonio storico-artistico, e la Carta idrogeomorfologica, con un ingente sforzo finanziario e organizzativo della macchina amministrativa regionale e degli enti coinvolti (università, autorità di bacino, sovrintendenze e direzione generale Mibac, più tutti gli assessorati regionali implicati).

 Paesaggio, territorio, sviluppo. Il caso della Puglia

della realtà aprendo l'arena decisionale e obbligando il potere politico al confronto. La sostenibilità, in una regione meridionale, passa anche attraverso la certezza e la trasparenza del quadro della tutela, l'accessibilità ai dati come strumento di controllo ma anche di condivisione, in una logica che si emancipa dai particolarismi e dalle scelte caso per caso, per infondere maggiore fiducia nelle istituzioni, rafforzando i valori civici indispensabili per avviare qualsiasi progetto di futuro¹⁴.

2. *La prossimità come dispositivo interscalare dell'azione paesaggista in Puglia.*

In questa parte del lavoro, si vogliono analizzare le politiche del paesaggio messe in atto dal governo regionale pugliese per cercare di sondare i campi di efficacia e la loro capacità di incidere sullo spazio e sulla realtà¹⁵.

Ogni politica paesaggistica può essere rintracciata dentro un procedimento urbanistico facendo ricorso a opportune categorie e parametri (Labat 2011). La scala territoriale in cui si svolge l'azione paesaggista è uno dei tanti procedimenti, a maggior ragione se si specifica il senso di *prossimità fisica* e di *prossimità di attori istituzionali* che guidano il processo di pianificazione (Torre 2010).

L'interazione tra le scale di definizione delle politiche del paesaggio e il concetto di prossimità parte dalla ricerca di un agire paesaggistico che ha conseguenze nella costruzione dello spazio su cui ha competenza la pianificazione spaziale, intesa come una tecnica specifica che opera nel concorso tra griglia e norme, ovvero, tra forme dello spazio e forme di regolamentazione, derivandole da una cultura che è a fondamento della pianificazione e che, a sua volta, è il prodotto dell'esperienza storica e del dialogo sociale (Mazza 2011).

Facendo riferimento a queste due categorie, sono stati riletti i nuovi percorsi di governo del territorio regionale pugliese, operanti dentro la sperimentazione di un prudente riformismo cui si è in precedenza accennato.

¹⁴ Una riprova del buon lavoro fatto è la recente notizia della sua imminente approvazione da parte del Mibac, unico piano paesaggistico regionale che ha passato il vaglio della verifica ministeriale, «un modello di piano paesaggistico molto avanzato in grado per la Puglia non solo di tutelare le cose belle ma di costruire strategie per il governo del territorio molto avanzate, evolute e mature»; queste le parole di Vendola in *E sul piano paesaggistico la benedizione di Roma*, in «Gazzetta del Mezzogiorno», 1° aprile 2012.

¹⁵ Alcune di queste riflessioni sono già presenti e ulteriormente elaborate in Mininni 2012b.

Mariavaleria Mininni

Il lavoro muove da un presupposto tentativo in chiave congetturale che cerca un campo di applicazione a partire dalla teoria della *prossimità* (Torre 2010) e dalla *domanda sociale di paesaggio* (Luginbühl 2001), sottoponendole a verifica nelle esperienze avviate dalle politiche regionali pugliesi. Secondo Torre, la *prossimità* si articola in due diverse accezioni: 1) *la prossimità dell'azione pubblica*, vale a dire i modi in cui si mobilitano gli attori per progettare e rendere operativa una politica del paesaggio; 2) *la prossimità della scala* in cui si muove l'azione, ovvero come una politica del paesaggio in una determinata area può essere condivisa e soddisfare i requisiti di efficacia ed efficienza operando all'interno delle normative esistenti.

Si arriverà a dire che non è tanto la scala geografica che determina la capacità operativa delle azioni paesaggiste, ma piuttosto la scala attraverso la quale avviene la strutturazione delle relazioni tra gli attori. La costruzione di strumenti, procedimenti e spazi dedicati a organizzare la scala delle interazioni tra istituzioni o tra soggetti pubblici e privati può aiutare in gran parte a spiegare come agiscono i problemi alla scala di paesaggio, lì dove sorgono i conflitti più stringenti tra il bene comune e la natura privatistica di molti dei beni che sono risorse del paesaggio. La sfida è capire se esiste un margine di possibilità di federe l'azione o di subirla rispetto ai valori di cui è portatore il paesaggio nelle attività di pianificazione (Conan 2004). Il governo del territorio non ha limiti determinabili, mentre l'urbanistica come *spatial planning* si misura maggiormente con il conflitto tra spazio pubblico e spazio privato, sulla distribuzione nello spazio di attività e persone. Il dilemma, da sempre, tra *land cover* e *land use*, tra umanizzazione e giurisdizione dello spazio.

La salvaguardia della natura a oltranza e dei valori patrimoniali fa emergere conflitti, fomenta l'individualismo e l'interesse privato. Il concetto di *prossimità* ci ha aiutato a farli emergere, a metterli a confronto, trascolorandoli, come una cartina tornasole.

3. *L'azione paesaggista nel piano è sensibile e adattiva.*

L'azione paesaggista negli strumenti di pianificazione si propone la trasformazione materiale dello spazio secondo principi di prefigurazione dell'evoluzione dei modi di occupazione del suolo. Tali principi agiscono nel piano paesaggistico così come normato dalla nuova legge, cui non si sottrae il piano pugliese, alla *scala regionale* (macroscala-

Paesaggio, territorio, sviluppo. Il caso della Puglia

la); alla *scala d'ambito*, dove l'ambito è una sub-partizione del territorio regionale prevista dal Codice dei beni culturali e paesaggistici, e individuata attraverso la valutazione integrata di una pluralità di fattori naturali e culturali (mesoscala); infine, alla *scala locale* (microscala). Il piano si muove con strumenti diversi in ognuna di queste scale secondo il potere di regolamentazione che gli proviene dalla legge statale e la cui prescrittività, nella maggior parte dei casi, è inversamente proporzionale all'estensione dell'areale su cui grava il regime di tutela: *indirizzi* di qualità paesaggistica alla scala areale e *vincoli* sui singoli beni¹⁶. La scala d'intervento degli attori sociali agisce invece in maniera più evidente alla scala locale, dove i conflitti sono mossi prevalentemente dagli interessi privati di trasformazione dell'uso del suolo. Il piano paesaggistico e quello comunale hanno scale di azione, temporalità e strumenti operativi molto diversi, ma anche punti di contatto e di confronto che possono autorizzare un'interpretazione sotto la chiave della prossimità come prima esplicitata.

Provando a rintracciare un'azione paesaggista tra gli strumenti messi a disposizione dalla pianificazione pugliese, si possono stabilire due ordini di ragionamenti: 1) leggere l'emersione del paesaggio nelle relazioni di prossimità sociale e istituzionale della pianificazione paesaggistica; 2) individuare le relazioni di prossimità dell'azione paesaggista tra parte strutturale e parte programmatica del piano regolatore riformato¹⁷ dalla nuova legge regionale e le diverse scale di operatività che tali relazioni pongono.

Gli orientamenti del piano paesaggistico territoriale regionale della Puglia, giunto in fase di adozione, sono sufficientemente conosciuti grazie alle nove conferenze d'area tenute in giro per la Puglia durante la fase di costruzione del piano e all'attività di divulgazione e comunicazione delle proposte che ne è seguita. La proposta di piano e l'atlante patrimoniale sono scaricabili da un sito interattivo dedicato, e, da quando è stato istituito il sito, è sempre molto visitato¹⁸. Le azioni paesaggiste promosse dal piano enfatizzano il valore culturale dello stesso, che punta a incidere sull'emancipazione della coscienza dei suoi abitanti, evocando i principi dello sviluppo locale del suo coordinatore scientifico¹⁹. L'atlan-

¹⁶ In alcuni casi di pianificazione paesaggistica, come nel Piano territoriale tematico/paesaggio della regione Puglia, Putt/p, ancora operativo, il valore paesaggistico areale degli Ate (Ambiti territoriali estesi) deriva da una somma ponderata multicriteria dei singoli Ambiti distinti (Ad) gravitanti su quell'areale.

¹⁷ Pug (Piano urbanistico generale), previsto dalla l.r. 20 del 2001.

¹⁸ Si veda il sito <http://paesaggio.regione.puglia.it/>.

¹⁹ Magnaghi 2010a.

te del patrimonio agisce molto sul piano retorico, poiché fa affidamento sulla conoscenza esperta (caratterizzazione, valori, trasformazioni, dinamiche ecc.), ma anche sulla capacità emozionale dell'apparato iconografico di cui dispone (produzione di immagini e immaginari). Una conoscenza che il piano produce, ma che soprattutto sa elaborare per fondare normativamente il sapere acquisito.

Conoscere e sapere diventano strumenti per infondere cultura dei luoghi e certezza delle regole. Per queste ragioni, l'avvio del Pptr è stato supportato da un complesso processo di ricognizione di beni patrimoniali, con lo scopo di ricostruire un quadro unico di conoscenze dei beni sui quali si potesse dare valore spaziale e non solo per popolare di contenuti la norma. Ed è proprio la norma che, con il suo tono drammatico nel sancire la limitazione degli usi, vorrebbe disegnare un progetto di paesaggio, per così dire, «al negativo». Slogan chiari più forti delle leggi: «la costa è un bene comune di altissimo valore e non si costruisce più, qui finisce la città e qui comincia la campagna, in campagna si fanno attività agricole ospitali e non si deruralizza né si impiantano negli uliveti capannoni industriali»²⁰. Regole certe e dure ma sostenute per creare un processo partecipativo vero in grado di intercettare in modo coerente i mezzi tecnici, finanziari e operativi di cui la regione dispone.

Potremmo dire che il piano, forzando il concetto di prossimità, agisce alla scala geografica attraverso l'uso normativo dell'approssimazione sociale. Proveremo a spiegare il senso di questa affermazione, rileggendo le relazioni tra pianificazione spaziale e regole normative che rappresentano la condizione fondativa tra terra e diritto propria della pianificazione, che per il paesaggio si carica di significati altri, in particolare quelli simbolici e metaforici.

Il Pptr individua come indirizzi strategici della pianificazione regionale sul paesaggio gli *obiettivi generali e specifici*, che ripropone alla scala degli undici ambiti sub-regionali come *obiettivi di qualità paesaggistica*. Gli obiettivi, in generale, a qualunque scala, non producono conflitti, in quanto non vi sono relazioni di prossimità tra obiettivi e ridimensionamento degli interessi particolari. Le ricadute sul paesaggio riguardano la complessità dei sistemi socio-economici che in quegli indirizzi non né è chiaro e neppure immediato dedurre.

La pianificazione paesaggistica, a meno che non sia semplice applicazione di un vincolo, è difficile da tradurre in azione, poiché opera su

²⁰ Magnaghi 2008.

Paesaggio, territorio, sviluppo. Il caso della Puglia

orientamenti non univoci e a volte insufficientemente decifrabili ma politicamente condivisibili sulla linea della sostenibilità, dei beni comuni, della qualità, del benessere ecc. Lo strumento di pianificazione alla scala locale, di contro, deve riuscire a tradurre in maniera chiara le intenzionalità paesaggistiche, le convenienze per loro natura incitativa ed evocative, in un quadro di regolamentazioni né troppo dettagliato né troppo esplicito, ma capace allo stesso tempo di orientare le trasformazioni dentro un *frame* di possibilità, utili e necessarie purché rimangano coerenti sotto il profilo paesaggistico. La possibilità di edificare o di non edificare in alcuni contesti di qualità paesaggistica è un messaggio chiaro, che sottende un esplicito giudizio di valore, ma non può essere lasciato da solo. A volte può derivare dalla pigrizia nel trovare il modo di far approssimare spazialmente la scala degli attori coinvolta nel processo decisionale, anche per una incapacità a pensarla progettualmente.

Può essere di un certo interesse leggere le disposizioni normative definite dal piano paesaggistico pugliese, poiché si prestano a una verifica di efficacia sotto il profilo della prossimità spaziale, ma allo stesso tempo sono mobilitatrici di azioni collettive in quanto sollecitano una presa di responsabilità.

La prima parte delle norme del piano è dedicata alla definizione della costruzione sociale del piano come *incipit* che indirizza la seconda parte, dedicata alla descrizione degli scenari strategici, e solo successivamente si addentra nell'esposizione del quadro delle tutele.

Dal quadro fortemente disaggregato fra pulsioni centralistico-autoritarie e tensioni civiche verso la cittadinanza attiva, si profilano le suggestioni strategiche e normative del Piano paesaggistico della Puglia: un piano che sviluppi una forte processualità negoziale e partecipativa come strumento per la costruzione di un neomunicipalismo di cittadinanza attiva; e che costruisca nel contempo un quadro, una forte cornice istituzionale di regole certe, chiare, semplificatorie che siano in grado di far rispettare le precondizioni di un processo di valorizzazione dal basso del territorio²¹.

Il Pptr ha sondato le potenzialità della scala operativa, quella che produce azioni e trasformazioni spaziali, ricercando azioni condivise: una gamma vasta di strumenti di partecipazione – le conferenze d'area, il sito web interattivo, le mappe di comunità – ha popolato l'apparato complesso di governance messo in piedi dal governo regionale durante la fase di costruzione dello strumento. In particolare l'Osservatorio del paesaggio regionale è stato concepito come luogo istitu-

²¹ *Ibid.*

zionale che favorisce lo scambio di conoscenze tra saperi esperti e saperi contestuali con lo scopo di sensibilizzare la società pugliese, di promuovere un uso consapevole del territorio, ma anche e soprattutto di accompagnare l'attività di copianificazione e l'accoglimento dell'azione paesaggista nelle attività di pianificazione in corso di svolgimento, quali i progetti sperimentali, i piani locali del paesaggio, i contratti di fiume.

Una variegata famiglia di norme viene messa a disposizione, organizzata per *indirizzi*, *direttive* e *prescrizioni*, e finalizzata ai percorsi decisionali che consentono di essere più efficaci e di interpretare le sfere di ascolto, quando la regione parla con se stessa o con gli enti sottordinati (*sussidiarietà orizzontale*), o quando deve accompagnare i bisogni dei cittadini verso le azioni degli enti amministrativi pubblici (*sussidiarietà verticale*) o infine sostenere bisogni soddisfatti dai cittadini stessi, magari in forma associata e/o volontaristica (Marra 2004).

Tra gli apparati normativi, un particolare ruolo assumono le Linee guida per la loro capacità di orientare alcuni strumenti o interventi di particolare rilievo, di cui si parlerà meglio in seguito.

Gli *indirizzi* sono disposizioni che indicano ai soggetti attuatori gli obiettivi generali e specifici del Pptr da conseguire. Hanno valore orientativo, e si connettono verticalmente con gli Obiettivi di qualità (Odq) paesaggistica espressi alla scala degli undici ambiti. Possono avere difficoltà a essere tradotti operativamente, e soprattutto rischiano di essere poco incisivi, quando il loro contenuto entra in contrasto con altri interessi o altre visioni (una per tutte, la pianificazione energetica) o quando gli obiettivi sono incerti e di non facile traduzione nelle ricadute sul paesaggio dell'attività ordinaria (per esempio, la tutela di paesaggi agrari). Il loro valore incitativo si riverbera soprattutto nella dimensione proattiva del piano attraverso la rielaborazione degli Scenari strategici²², come vedremo meglio in seguito. Gli *indirizzi*, equiparabili agli Odq, sono disposizioni che indicano ai soggetti attuatori gli obiettivi generali e specifici del Pptr da conseguire. Essi alimentano retoriche di vario genere, dagli slogan turistici alle strategie

²² Lo Scenario strategico prefigura il futuro di medio e lungo periodo del territorio pugliese attraverso cinque differenti progetti territoriali di rilevanza strategica per il paesaggio regionale, finalizzati in particolare a elevarne la qualità e fruibilità. Essi sono: «Il Patto città campagna», «Il sistema infrastrutturale per la mobilità dolce», «La valorizzazione e riqualificazione integrata dei paesaggi costieri», «La Rete ecologica regionale», «I sistemi territoriali per la fruizione dei beni patrimoniali». Comunicati con un *visioning* disegnato, tali progetti non descrivono direttamente delle norme, ma mirano a rappresentare i tratti essenziali degli assetti paesaggistici e territoriali desiderabili rispetto a questioni specifiche e in coerenza con gli obiettivi generali.

dei piani di sviluppo locale nelle politiche rurali. Le *direttive* sono disposizioni che definiscono modi e condizioni idonee a garantire la realizzazione degli *obiettivi generali e specifici* del piano da parte dei soggetti attuatori, mediante i rispettivi strumenti di pianificazione o di programmazione. Devono essere recepite dagli strumenti secondo le modalità e nei tempi stabiliti dal piano, nelle disposizioni che disciplinano l'adeguamento dei piani settoriali e locali, nonché in quelle che disciplinano i rapporti del Pptr con gli altri piani. La prossimità della direttiva agisce in questo caso in termini di *cross scaling*, ovvero il processo normativo si specifica nell'attraversamento dalla scala spaziale e nell'avvicinamento e coinvolgimento dei soggetti interlocutori che perfezionano e traducono le proposte dal generale al particolare. L'applicazione di trasferimento *scaling cross* delle direttive europee nella legislazione degli Stati membri ne è un tipico esempio.

Le *prescrizioni*, ancora, sono disposizioni conformative del regime giuridico dei beni oggetto del Pptr, volte a regolare gli usi ammissibili e le trasformazioni consentite. Contengono norme vincolanti, immediatamente cogenti e prevalenti sulle disposizioni di ogni strumento vigente di pianificazione o di programmazione regionale, provinciale e locale. Comportano un abbassamento repentino della scala di definizione, uno scarto tra l'esaltazione dei valori e la drammaticità dell'applicazione della norma che pesa sui diritti di trasformazione del regime dei suoli, un passaggio verticale dalla retorica del bene comune agli interessi della rendita fondiaria.

Il paniere di norme messe a disposizione dovrà essere rielaborato successivamente alla scala locale in chiave progettuale, perché si traduca il carattere strategico e visionario degli scenari nelle buone regole della pianificazione ordinaria. Dunque, l'ambizione regolamentare del Pptr agisce soprattutto come elaborazione di un'azione paesaggista nei piani comunali, nei modi in cui il quadro delle tutele (*azione subita*) e i cinque scenari strategici (*azione ricercata*) riusciranno a interpretare con sensibilità e spirito adattivo le intenzioni del piano paesaggistico regionale.

Alle Linee guida, infine, è dato il compito di curare il percorso di accompagnamento nell'attuazione del piano, rispetto al quale svolgono un ruolo cruciale. Le linee guida contengono raccomandazioni sviluppate in modo sistematico per orientare la redazione di strumenti di pianificazione, di programmazione, nonché di interventi in settori che richiedono un quadro di riferimento unitario di indirizzi e criteri metodologici. Il loro recepimento costituisce parametro di

riferimento ai fini della valutazione di coerenza di detti strumenti, per l'individuazione di incentivi, criteri di selezione, misure premiali e soprattutto per valutare nel tempo gli esiti degli interventi. In particolare, le Linee guida che accompagnano il Patto città campagna, uno degli scenari strategici del piano, svolgono un'azione regolamentatrice sul piano normativo e spaziale poiché educano lo sguardo e aiutano a definire lo spazio periurbano alla scala intercomunale (di agglomerazione) e a quella locale, le sue prestazioni rispetto alla forma, alla dimensione, alle tangenze, arrivando a suggerire le possibili fonti di finanziamento e di gestione (tavv. 6-7, 14-15). Una sorta di manuale che istruisce all'approssimazione sociale, geografica ed economica, una per una, rispettivamente contemplate nella sequenza dell'indice del fascicolo: opportunità, vantaggi e retoriche del patto (prima parte); progetto del patto nel passaggio dalla pianificazione regionale a quella comunale e sovracomunale, tra soggetti pubblici e privati (seconda parte); governance e copianificazione tra istituzioni e imprenditori mobilitati dentro una forte enfasi di *mise en paysage* dello spazio periurbano nelle diverse famiglie di azioni che il piano promuove (terza parte).

4. Politiche e progetti del periurbano nelle tattiche della prossimità.

Il Patto città campagna punta alla riqualificazione delle periferie a partire dallo spazio agricolo periurbano. E viceversa. Risulta evidente che il costruito del patto ha una forte implicazione dentro una logica di prossimità istituzionale (la costituzione dentro un documento urbanistico e di regolamentazione di uno spazio altrimenti inesistente) e una prossimità sociale, dal momento che questo spazio nasce solo se è percepito e condiviso tra attori che non sono in contatto tra di loro, cittadini agricoli e contadini della città. Il patto si fonda su un'alleanza tra spazi e società spazialmente vicine ma distanti per culture e stili di vita, lo stesso cittadino che preferisce alla fatica del condominio la libertà di vivere in una *casa isolata su un lotto*. Mondi che si fronteggiano ma che non sono a conoscenza l'uno dei desideri e delle aspettative dell'altro.

Le Linee guida del patto si muovono dentro l'utopia della spazialità periurbana. Intendono promuovere un'azione paesaggista verso la visione e la condivisione di uno stesso spazio, prospettando le re-

ciproche convenienze. La loro effettiva attuazione è demandata a una famiglia variegata di strumenti, che richiamano differenti ruoli che la campagna può assolvere nella costruzione del patto: il *parco agricolo* alla scala intercomunale, poco frequentata dalla legislazione italiana; il *ristretto*, una sorta di dispositivo per una strategia agrourbana, e non solo spaziale; alla scala locale, le foreste CO₂, una forestazione urbana per compensare e mitigare seguendo le strategie del *carbon footprint*.

Il patto sollecita le professionalità del mestiere del paesaggista, attiva i soggetti pubblici perché supportino il periurbano, invita quelli che lo abitano a prenderne consapevolezza perché quello spazio lo occupano e lo abitano, stimola gli imprenditori perché siano interessati a valorizzarlo.

Nonostante le Linee guida riportino il percorso d'individuazione e quantificazione degli spazi periurbani che costruiscono fisicamente le intenzioni dello scenario, come una sorta di macrostandard da verificare caso per caso, le loro indicazioni potranno essere rifiutate dai progettisti dei piani e dagli amministratori locali che dovranno sostenerli, se non saranno sufficientemente esplicitati gli obiettivi da perseguire ai soggetti attuatori e chiarite le convenienze reciproche del patto.

Se la prossimità organizzata è data dalle diverse modalità degli attori di stare insieme, come dice André Torre, in riferimento al carattere delle azioni umane, il patto costituisce un laboratorio spaziale e sociale e le Linee guida una sua possibile traduzione operativa.

L'assenza di strategie fondiari, di premialità direttamente spendibili sul piano degli incentivi e la scarsa sensibilizzazione alla scala locale di iniziative volontarie che nascono dal basso, sono i principali ostacoli al trasferimento del Patto città campagna alla scala operativa. Il patto rappresenta in questo senso solo un regolatore potenziale tra progetto e gestione dello spazio periurbano.

5. La prossimità geografica: i conflitti di interesse tra le comunità, i piani e i progetti.

La prossimità geografica è definita da Torre come l'insieme delle condizioni spaziali e geografiche che possono avvicinare gli attori sotto il profilo spaziale o attraverso le infrastrutture. Per altri versi può rappresentare la distanza tra gli attori e dei loro diversi proble-

mi. Dipende inoltre dalla strutturazione sociale, dal modo con cui la società affronta i problemi e partecipa ai modelli decisionali (Gueymard 2006).

La *prossimità subita*, nel senso di ciò che limita in un processo decisionale l'azione paesaggista nel raggiungere il suo potenziale, e la *prossimità ricercata*, ovvero la capacità di far valere un'idea ricercandola creativamente dentro un sistema di regole già date, possono essere due parametri utili per sondare le potenzialità della prossimità geografica nell'azione paesaggista. La seconda parte del nostro costrutto, ovvero le relazioni tra parte strutturale e parte programmatica del piano e di queste con il piano paesaggistico, saranno analizzate alla scala locale attraverso lo schema metodologico proposto in due casi studio di comuni pugliesi.

La parte strutturale del piano urbanistico generale, così come emerge dal documento programmatico che ne definisce i contenuti²³, presenta conseguenze paesaggistiche di un certo interesse. Vediamo anche che le componenti principali del piano strutturale, *invarianti* e *contesti*, potrebbero prestarsi a un'interpretazione paesaggistica se venissero lette per approssimazioni geografiche. La parte strutturale mette a fuoco alla scala locale la pianificazione ambientale e paesaggistica sovraordinata di emanazione statale. Meglio ancora, è il luogo dove le conoscenze costruite alla scala regionale, a loro volta mediate dalla visione statale, si approssimano a quelle dettagliate della scala comunale attraverso un procedimento duplice: 1) la messa a contrasto (infittimento della grana di risoluzione del quadro cognitivo per un maggior dettaglio delle conoscenze); 1) l'attribuzione dei valori non solo normativi ma anche rispettosi delle aspettative della comunità locale (peso dei fattori sociali ed emozionali, delle tradizioni sul valore percepito della risorsa paesaggistica).

Le *invarianti* paesistico-ambientali costituiscono l'ossatura del versante strutturale del piano, in quanto precipitato del quadro delle tutele e della pianificazione ambientale delle scale sovraordinate, dettando gli indirizzi e le regole della trasformazione degli usi del suolo. I *contesti territoriali*, invece, sono parti del territorio comunale individuate rispetto a specifici criteri interpretativi, e sono finalizzati alle future trasformazioni nel rispetto della sostenibilità e dei valori paesaggistici e ambientali. Il confronto tra queste due griglie spaziali produ-

²³ Il *Documento regionale di assetto generale* (Drag), ai sensi dell'art. 4, comma 3, lett. b), della l.r. 20 del 2001, determina «gli indirizzi, i criteri e gli orientamenti per la formazione, il dimensionamento e il contenuto degli strumenti di pianificazione provinciale e comunale».

ce un impegnativo esercizio normativo in chiave transcalare: le *invarianti*, intese sia come vincoli sovraordinati di provenienza statale, sia come nuove invarianti prodotte e progettate dal piano sulla base di un'attribuzione di nuovi valori da attribuire, si confrontano con la griglia dei *contesti* rinvenienti da una logica legata ai processi di trasformazione dello spazio alla scala locale.

Nella dimensione strutturale del piano urbanistico generale, l'azione paesaggista si esplica con un più chiaro orientamento al controllo del territorio e al contenimento dei fattori di rischio (assetto idrogeologico, tutela del patrimonio ambientale), alla tutela dei valori patrimoniali (beni culturali e paesaggistici), rinviando all'esercizio della negoziazione e della copianificazione le relazioni tra istituzioni coinvolte, autorità di bacino, sovrintendenze, assessorati regionali. Nella scala programmatica l'approssimazione appare scarsamente efficace, perché l'azione paesaggista evapora nei conflitti di uso del suolo e nelle logiche della rendita che riducono la complessità del confronto al solo potenziale edificatorio dei suoli.

Rispetto alla chiave interpretativa che ci siamo dati, è interessante sottolineare come le invarianti (nelle loro differenti provenienze, ambientali, patrimoniali, infrastrutturali), nell'attraversamento dei contesti territoriali, inducano un'azione paesaggista di approssimazione di tipo adattivo. Essa non riguarda solo l'approfondimento di scala²⁴ del procedimento conoscitivo, che fa emergere nuovi dettagli e maggiore profondità delle conoscenze. Né si limita a una banale verifica di congruenza tra tutela del territorio e suo potenziale trasformativo, ma la elabora progettualmente. L'invariante si deforma e si adatta stemperando la durezza del vincolo (divieto di edificazione nell'alveo di un solco erosivo nell'attraversamento di un centro urbano), aprendosi a nuove opportunità (però si possono realizzare parchi urbani e aree verdi attrezzate con funzione di fasce tampone per la protezione del fiume ma fruibili per la popolazione). L'azione paesaggista, in altri termini, prende le mosse non perché viene proposto un parco attrezzato, ma dal modo in cui le regolamentazioni non escludono e neppure inibiscono, ma si confrontano in ordine a differenti livelli di possibilità. La prossimità geografica costituisce il *constraint* in cui si può esplicitare normativamente una prossimità sociale, e il paesaggio scaturisce da questa reciprocità.

²⁴ Questo è invece il procedimento di verifica della compatibilità dei piani urbanistici generali al piano paesaggistico vigente Putt/p.

Mariavaleria Mininni

La seconda questione riguarda l'applicazione alla scala locale, in alcuni casi sperimentati²⁵, della visione proattiva di uno degli scenari strategici, il Patto città campagna. Come si è già detto, il patto è ciò che consente di avanzare ipotesi di rigenerazione delle periferie urbane a partire dal coinvolgimento dello spazio agricolo periurbano in quanto nuova proposta di paesaggio per la città. L'approssimazione geografica tra città e campagna proposta alla scala regionale è verificabile alla scala locale poiché ha ragione solo e soltanto dentro una forte opzione paesaggista, che trova legittimazione nella dimensione transcalare del suo progetto. Tanto è vero che alla scala locale il dispositivo progettuale che sostanzia il Patto città campagna ha modo di rielaborarsi, modificarsi, adattarsi sensitivamente, senza snaturare il suo significato più autentico.

Il *contesto territoriale periurbano* può allora diventare la traduzione alla scala del piano comunale dello scenario regionale del Patto città campagna, inventando una spazialità dinamica, quella periurbana, che non era rappresentabile attraverso i *contesti urbani* e quelli *rurali* presi separatamente, perché concepiti in maniera distinta nel documento di indirizzo regionale. E neppure nella riduzione di senso della periurbanità come adoperato nel documento di indirizzo, a stigma negativo dell'urbanizzazione dello spazio rurale.

Il contesto periurbano è stato individuato come impianto strutturale del nuovo piano della città di Ruvo e di Apricena, comuni situati al Centro e al Nord del territorio pugliese. In entrambi i casi, il contesto periurbano investe territori limitrofi costituiti da materiali urbanistici molto differenti, portatori di una loro progettualità o di un'aspettativa di miglioramento: periferie da riqualificare, spazi aperti da reperire o da riprogettare, spazi da trasformare e da edificare, spazi agricoli da attribuire ai cittadini o alla salvaguardia ambientale dello spazio urbano, agricoltura per il tempo libero e lo sport.

Per la città di Ruvo, il contesto periurbano nella proposta di piano aveva il compito di consolidare il modello urbano virtuoso di espansione in modalità accentrata, prevedendo una cintura agricola multifunzionale e di salvaguardia per contenere la proliferazione di frange urbane (tavv. 8-9).

La città aveva vissuto una stagione di magnificenza nei primi del secolo XIX esprimendola nel decoro urbano, aveva inventato un dispo-

²⁵ Si fa riferimento a due esperienze di redazione di Pug nei comuni di Ruvo e Apricena, portate avanti nell'ambito di una consulenza del Politecnico di Bari e coordinate scientificamente da Nicola Martinelli.

sitivo urbanistico fatto di viali contornati da palazzi nobili per collegare il centro storico a un tessuto di edifici di altissima qualità architettonica della città ottocentesca. Un espediente urbanistico che sanciva la fine del passato e l'apertura al moderno impresso nella forma della città attraverso il linguaggio dell'architettura urbana. Si celebravano così le doti imprenditoriali della cultura borghese di origine terriera che in quella *forma urbis* pienamente si rappresentava.

Un decoro mandato in frantumi nei tempi recenti nella banalità e genericità delle nuove periferie, rese ancora più desolate dal vicino confronto nel tempo e nello spazio, nel ricordo di un passato glorioso che la città aveva ben rappresentato. Il Patto città campagna parte da questa sfida e prova a scendere dalla scala regionale e arrivare in città. Lo scopo è quello di sollecitare un moto di orgoglio cercando nel contesto periurbano l'immagine del Ring ottocentesco e della memoria dell'antica cintura ad orti extramoenia, «il ristretto» rielaborato nello scenario del patto, offrendo una chiave contemporanea agro-urbana che si misura con la riqualificazione delle periferie dotandole di spazi e servizi pubblici e per il consolidamento della forma compatta del centro urbano reinventando una campagna multifunzionale tangente e diversificata per ruoli e prestazioni lungo i margini periferici per ostacolare le future proliferazioni.

La città di Apricena è uno dei centri del Tavoliere. Luogo di estrazione della pietra tra i più estesi dell'Italia, presenta un centro urbano attraversato da un fitto reticolo idrografico. Il contesto periurbano, costruito per la gran parte sul sedime di un torrente che circonda il settore nord-occidentale della città, oggi in fase di regimentazione, ha lo scopo di salvaguardare la città dal punto di vista idraulico offrendo al contempo un'occasione per riqualificare e riammagliare alla città consolidata una grande area di periferia pubblica, dotandola di un nuovo parco urbano.

Ad Apricena, anche per riscattare la città e i suoi abitanti dagli inconvenienti dell'attività estrattiva e dalle sue pesanti implicazioni con la salute umana e la sostenibilità sociale ed economica, la strategia del periurbano reinterpreta in termini di qualità urbana le rigide indicazioni normative del regime di tutela idraulica (tavv. 10-11).

Nella fase di costruzione dello strumento urbanistico, in entrambi i comuni, la partecipazione sociale ha fatto emergere l'esigenza di una maggiore attenzione alla salvaguardia ambientale e alla migliore dotazione di spazi aperti e di qualità urbana. Ma le storie delle politiche locali sono ancora poco preparate ad accettare che l'azione paesaggista si

espliciti, allo stesso tempo, come strategia di tutela e sviluppo del territorio (tavv. 12-13). Una buona parte dei territori comunali delle due città è interessata dalla presenza di due grandi parchi (Ruvo dal parco regionale dell'Alta Murgia e Apricena dal parco nazionale del Gargano), e solo nel caso di Ruvo il parco è stato motivo di una più attiva partecipazione sociale alle scelte del piano, seppure non specificatamente sui temi della valorizzazione della campagna di prossimità nel periurbano²⁶.

6. Per finire, qualche riflessione di natura strategica...

Ammettere la difficoltà di presidiare gli esiti della pianificazione del paesaggio all'interno dei processi decisionali e nelle loro ricadute nello spazio è già un segnale confortante.

Ne è riprova lo sforzo tentato dal complesso impianto presentato nel Rapporto ambientale del Pptr montato per accompagnare e monitorare il piano e che pone da subito il problema di una ricerca delle migliori sinergie del programma valutativo rispetto alle modalità effettive di costruzione del piano: «non è sufficiente costruire un buon piano paesaggistico ma la sua bontà si misura con la sua capacità di interagire con altri piani e programmi che direttamente o indirettamente producono trasformazioni sul paesaggio»²⁷. Il rapporto è costituito da due parti, la *valutazione integrata*, intesa come possibile integrazione di criteri paesaggistici nelle azioni di trasformazione del territorio agite dai diversi soggetti, in primo luogo le diverse azioni regionali, e la *valutazione ambientale strategica*.

Non si tratta di procedere per valutazioni di routine ex post eseguite in maniera aggregata tra documenti di piano e indicatori sensibili connessi, ma si tratta di lavorare nel merito di alcuni nodi critici che apparentemente stanno da un'altra parte e che invece sono importanti per le potenziali ricadute nei processi di trasformazione. La procedura Vas del piano paesaggistico ha cercato di recuperare il fraintendimento del recepimento delle procedure di valutazione nell'ambito della legislazione italiana rispetto a quelli che dovrebbero es-

²⁶ Le dinamiche decisionali degli itinerari di pianificazione comunale sono ancora in corso, e al momento non è possibile tracciare un resoconto attendibile sull'efficacia e sull'efficienza delle proposte avanzate dal nuovo strumento di piano.

²⁷ La redazione della Vas (Valutazione ambientale strategica) è stata curata nell'ambito di una convezione con lo Iuav studi & progetti s.r.l. Gruppo di lavoro: Anna Marson, Domenico Patassini, Matelda Reho, Maria Rosa Vittadini.

sere i requisiti essenziali di una valutazione strategica presenti nella direttiva europea.

Un lavoro di anticipazione delle finalità del piano per valutare l'efficacia di azioni paesaggiste a partire dalla scelta dei criteri di selezione dei progetti nella costruzione dei bandi (per esempio, i bandi per le misure del programma di sviluppo rurale che ha lanciato finanziamenti per interventi sulla forestazione urbana nelle aree periurbane come anticipazione delle azioni promosse dallo scenario strategico del Patto città campagna), o come presidio di alcuni processi di attuazione di programmi in corso. In tempo di crisi il processo valutativo potrebbe prendere a cuore le politiche di coesione comunitarie accompagnando il piano verso il perfezionamento degli obiettivi in chiave di sostenibilità ambientale rintracciando anche potenziali ricadute occupazionali nelle economie territoriali che il piano promuove²⁸.

Va sicuramente sottolineata l'opportunità di rilanciare sul paesaggio partendo dalle politiche sul turismo: le proposte lanciate dai Sac (Sistemi ambientali e culturali) *per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale*, finalizzate a mobilitare risorse (Po Fesr Puglia 2007-2013), puntano a destagionalizzare i flussi di visitatori e turisti nei percorsi di visita. Una buona pratica da inseguire e monitorare rispetto agli esiti sulle dotazioni infrastrutturali costruite, sui soggetti intercettati e sulle opportunità occupazionali realmente create.

L'obiettivo innovativo di questo strumento di governance territoriale è stato quello di predisporre un modello di gestione coniugando cultura, ambiente e nuove economie, facendo leva soprattutto sul potenziamento del capitale umano. L'obiettivo finale sarà quello di completare il processo di costruzione della strategia con una legge regionale che fissi obiettivi e regole di riferimento²⁹.

I Sac muovono dai principi dello sviluppo locale, in piena coerenza con gli obiettivi del piano paesaggistico, a cui le proposte dei soggetti promotori debbono assicurare continuità e coerenza. I Sac si propongono di costruire territori dal basso attraverso l'offerta turistica del patrimonio culturale e ambientale dei propri territori integrando la gestione turistica degli enti locali, delle istituzioni e dell'associazionismo. Dentro un complesso processo di formazione di un partenariato pub-

²⁸ Si fa riferimento all'intervista di Carla Tedesco ad Angela Barbanente dal titolo *Il governo del territorio tra regioni e spazio europeo: riflessioni in forma di dialogo*, avvenuta nell'ambito del convegno *Criat I territori dell'Italia unita 150 anni dopo: fra passato e futuro* (Lecce, 19-21 dicembre 2011).

²⁹ Cfr. F. Strippoli, *La nuova economia. Gli strumenti più moderni per la crescita del territorio*, in «Corriere del Mezzogiorno», 9 giugno 2012.

blico-privato, si punta a offrire un'esperienza di turismo di Puglia in una formula innovativa che valorizzi le risorse locali ricercandole nelle diverse identità dei territori. A partire dalla peculiarità della Puglia, che è quella di non avere una polarità dominante come può essere Napoli per la Campania, ma è costituita da un modello valoriale diffuso di culture e di ecologie, le risorse presenti si alimentano l'una con l'altra: una masseria fortificata su una lama, un solco erosivo rigoglioso di macchia mediterranea, davanti a un sistema ordinato di orti costieri che traguardano il mare è uno dei tanti quadri regionali che mostrano come il valore aggiunto stia nella composizione del quadro. La fruizione di questi beni risiede nell'intelligenza del sistema di gestione: un museo nella masseria, un percorso naturalistico nella lama e la balneabilità della campagna costiera. Un ottimo restauro non ce la fa ad assicurare una buona fruizione ma sicuramente non riesce a costruire nuovi valori.

Domandandosi le ragioni dello scarso impatto di alcune linee di intervento promosse dalla Comunità europea in materia di cultura e turismo, sono risultati evidenti diversi difetti del sistema-offerta, dovuti soprattutto alla mancanza di servizi per la gestione del bene e la sua incapacità di mettersi in rete con l'intero territorio recuperabile riproponendo lo stesso modello gestionale diffuso e integrato come un dispositivo suggerito dal contesto stesso. Non più grandi aree tematiche omogenee come i vecchi Pis (Progetti integrati settoriali) difficili da gestire, ma filiere che raccontano storie che si contaminano e si intrecciano, si imitano al rialzo augurandosi di far passare un ipotetico utente-visitatore da un itinerario all'altro. Da un museo a un circuito enogastronomico, da una masseria a una passeggiata nel parco, purché non si rischi di trovare le porte chiuse per mancanza di personale. Costruire informazione e servizi, gestioni flessibili e collaborative, per completare spezzoni che non hanno fatto circuito. Trovare vantaggio per i turisti ma anche per gli abitanti significa migliorare le strutture e infrastrutture ma soprattutto valorizzare il patrimonio umano a partire dalle tante iniziative messe in piedi dalle politiche sociali giovanili dei Bollenti spiriti e dei Laboratori urbani lanciati in misura generosa dalle politiche regionali a sostegno del lavoro e alla ricerca di giovani talenti (Viesti 2009b).

Anche nel caso dei Sac, un'anticipazione del piano avvenuta per parti richiamando volta per volta ciò che poteva servire per renderne necessaria, consequenziale e, finanche, utile, l'esistenza, legittimandolo sul versante dei nuovi paradigmi di sviluppo locale continuamente ri-

Paesaggio, territorio, sviluppo. Il caso della Puglia

baditi come filosofia di sfondo, ma anche sulla chiarezza del metodo, sulla trasparenza e accessibilità delle informazioni e sulla certezza delle tutele per facilitare le interazioni istituzionali e accendere creatività e progettualità sui suoi contenuti: dal quadro di ricognizione della tutela puntuale dei beni paesaggistici fin da subito operativa alla scala locale, agente come potenziale misura di salvaguardia su ciò che può essere ancora salvato e preservato; legando la visione strutturale del piano alle visioni strategiche degli scenari che già si affacciano alle diverse scale e nei diversi immaginari in cui sta insorgendo un progetto di paesaggio.

I capisaldi del piano prendono forma in due meta obiettivi pensati come un programma politico più generale che vuole parlare alla gente: da una parte, la *produzione sociale del piano* come approccio partecipativo e intersettoriale che ne ha promosso strumenti patrizi e multiattoriali, a cui si affianca la *gestione sociale del territorio e del paesaggio* come previsione normativa di forme di copianificazione fra istituzioni diverse; dall'altra, la intenzione di sostituire i miti omologanti della contemporaneità con le rappresentazioni identitarie in grado di restituire evidenza socio-economica alla peculiarità dei diversi luoghi³⁰.

Che cosa sarà possibile fare adesso che il piano paesaggistico sarà adottato ed entrerà nella sua piena operatività? Come affiancare l'azione amministrativa regionale oberata dallo smaltimento dei ritardi delle procedure pregresse di verifica e compatibilità paesaggistica per aspirare a esiti più pervasivi delle politiche del paesaggio? Come orientare le risorse dei fondi strutturali disponibili dentro una visione strategica solidamente fondata sul limite del possibile e su quello che è utile e conveniente fare? I primi due obiettivi sembrano già in cammino, e si è in attesa di rendere operativo l'Osservatorio del paesaggio perché diventi rete degli osservatori alla scala locale per promuovere conoscenza e sensibilizzazione ma soprattutto per controllare gli esiti delle attività di settore. Più aperto rimane il perseguimento del secondo obiettivo, ovvero le ricadute del piano nei processi di regolazione delle attività umane in grado di restituire la diversità dei luoghi, sondare le potenzialità del piano come «progetto di territorio» nel quale l'azione di tutela assume senso rispetto alle possibilità evolutive del contesto.

Tra i 5 scenari del Pptr, è nel Patto città campagna che si intravede maggiormente un progetto di territorio, intendendolo come un potenziale progetto riformista in chiave agrourbana che potrebbe impegnarsi a rielaborare una politica di coesione territorializzata, finalizza-

³⁰ Relazione del Pptr di Alberto Magnaghi.

ta ad affrontare in maniera convergente la sottoutilizzazione di risorse (periferie e spazi agricoli di prossimità), la scarsa valorizzazione di capitale umano e un risveglio della voglia «giardiniera» che imperverosa di piantare orti e curare giardini³¹.

Il Patto città campagna opererà nello spazio periurbano sondandone la progettualità tra innalzamento della qualità e innalzamento della sostenibilità urbana, ampiamente sollecitata dal governo regionale in un paniere articolato di politiche e azioni coordinate a partire da una visione di crescita del rurale post-produttivistico, una strategia che sembra possa essere messa in moto in tempo di crisi, quando le risorse per migliorare le città, soprattutto le periferie, sono già state investite e sono sempre più scarse, e l'agricoltura, pur essendo sempre più necessaria e strategica, è in profonda crisi e revisione del suo mandato, poiché non riesce a esprimere progetti che rimangono impliciti e inespressi.

Eppure c'è tanto da fare nel periurbano. Lo dimostrano le preferenze localizzative dei progetti presentati da giovani under 35 nell'ambito del programma di politiche giovanili della Regione Puglia denominato Bollenti Spiriti, lanciato a partire dal 2005, e che mostra l'attenzione del governo vendoliano nell'incoraggiare la creatività dei giovani pugliesi e promuoverne l'occupazione³².

Il patto potrebbe mettere insieme le politiche di coesione e le politiche di sviluppo a partire dalla costruzione di nuove opportunità di lavoro, per i giovani soprattutto, visti come moderni operatori agricoli del periurbano, interessati a esplorare le mille strade imprenditoriali della *green economy* concepite all'interno di una strategia fortemente *placebased*. Un'agenda sociale territorializzata che prova a costruire un progetto politico complesso, riesce a inventare lavoro per i giovani talenti nei nuovi territori della contemporaneità, dove si può essere connessi con il mondo dalla propria azienda in campagna e operare nel pieno di una strategia *smart countryside*. Un'intelligenza di sistema che chiama in causa la *knowledge industry* perché solleciti il mondo della ricerca verso l'impresa attraverso il trasferimento tecnologico, affinché il modello della tripla elica (le istituzioni pubbliche, l'università e l'industria) coerentemente si adoperi per ricadute reciproche.

³¹ Nel Premio paesaggi, istituito tra le tante attività promosse dal piano paesaggistico, erano già presenti numerose iniziative sul territorio – *Orto in condotta*, Gargano; *Fattorie didattiche*, Alberobello; *Orti Urbani*, Ostuni – diventate ormai una moda dilagante.

³² M. Mininni, M. Cera, F. Marocco, G. Lubisco, *L'invenzione del periurbano*, atti della XIV Conferenza Siu, *Abitare l'Italia. Territori, economie, disuguaglianze* (Torino, 24-26 marzo 2011).

Paesaggio, territorio, sviluppo. Il caso della Puglia

Una riforma agrourbana che non vuole ripercorrere i fallimenti per un eccesso di ideologia della riforma agraria del secondo dopoguerra riprendendone però il significato politico di territorio come infrastruttura che consente la riproduzione di capitale sociale vincendo lo stigma della dissoluzione della città e della perdita di identità della campagna.

L'orientamento dovrebbe essere non dissimile da quello dei *project de territoire*, ovvero progetti a carattere strategico per territori a geometria variabile, che insorgono dal basso nelle agglomerazioni della periurbanità dei comuni francesi, che assumono la forma del contratto di natura tecnica e di contratti regolamentativi tra più attori. In particolare il *Contract de pays* rappresenterebbe bene il senso del patto che il piano paesaggistico pugliese propone, poiché definisce un territorio intercomunale del quale deve essere argomentata la coesione geografica, culturale, sociale ed economica, come parte costitutiva del progetto. Un patto il cui obiettivo è lo sviluppo e l'organizzazione territoriale che pongono la dimensione del lavoro e della società come questione chiave dei progetti.

Il patto si presta bene a rappresentare quelle pratiche definite di *soft law*, costruite su modelli deboli di regolamentazione e per questo più adeguati a gestire situazioni complesse di governance multilivello, che diventano possibili anche a livello locale, come abbiamo cercato di mettere in evidenza operando dentro al concetto di «prossimità», sia per la sedimentazione di istituzioni pubbliche con funzioni settoriali generali, sia per gli interessi territoriali che possono assumere gli attori locali. La pianificazione della città può diventare pianificazione del territorio e il territorio può essere progettato a partire dalla città. Il patto richiama una gestione del paesaggio dentro un percorso di natura intrinsecamente contrattuale che mette insieme: ambiente, sviluppo, comunità locale, forme di governo.

Un Patto città campagna perfettamente *placebased* che ben si adatterebbe al policentrismo regionale «a grane differenziate», quello dell'area metropolitana della Puglia centrale, delle grandi costellazioni urbane del Nord barese, dei territori a «trapunta» della Valle d'Itria, o quello pulviscolare della città diffusa salentina, sondando politiche e orientamenti *basati sullo spazio*.

7. ...e qualche suggerimento di natura tecnica.

Mazza ci ricorda che spesso non consideriamo a sufficienza che i più consistenti cambiamenti del territorio e le maggiori espansioni ur-

bane sono avvenuti da quando è entrata in vigore la legge urbanistica nazionale del 1942. La grande ricostruzione del territorio italiano a partire dal secondo dopoguerra è stata regolata da semplici provvedimenti contenuti nei decreti ministeriali. Regole chiare e semplici, che avevano un carattere più efficace rispetto a quello di un complesso prontuario normativo, come fa oggi la Francia con le politiche fondiarie di *landbanking* o la rigorosa politica per il contenimento del consumo di suolo della Germania. Se dalla legge del 1942 è partita un'attività selvaggia di occupazione del suolo, si deve comunque constatare che poche regole possono avere la capacità di controllare la costruzione dello spazio.

La pianificazione paesaggistica potrebbe avere l'effetto di un appesantimento della prassi pianificatoria, e il piano paesaggistico presentarsi come un piano ridondante. Peraltro, a fronte di una proliferazione di leggi e strumentazioni che impegnano energie ad applicarle e intelligenze ad aggirarle, poche regole, incisive sulle finalità da perseguire e chiare nell'applicazione, attente a preservare valori e contenere distorsioni, potrebbero risultare più efficaci, prestarsi meglio al loro controllo, contribuire a diffondere le consuetudini a far bene, e a scoraggiare la loro inosservanza.

La semplificazione dovrebbe essere rivolta a rendere trasparenti i processi decisionali e a ridurre al minimo indispensabile le attività di mediazione tecnica e giuridica che sono a volte necessarie solo per interpretare norme e carte di piano (Mazza 2011). Le energie potrebbero così essere meglio investite nella creatività che sprecate nella costruzione del consenso rispetto alle scelte, a volte davvero impegnative, e nelle acrobazie procedurali.

Un altro aspetto che emerge è la necessità di operare sul paesaggio alla scala nella quale è possibile contemplare una visione d'insieme, quella nella quale alcuni processi diventano più visibili, e quindi la scala nella quale i paesaggi esistono perché si problematizzano, come le conurbazioni metropolitane, gli ispessimenti costieri, la periurbanità e i conflitti che mette a fuoco tra periferie urbane e spazio agricolo di prossimità, piattaforme industriali, per assorbire al loro interno conflitti orizzontali (relazioni interistituzionali) e trattare quelli verticali da posizioni competenti e di maggiore forza.

Principi chiari sulle possibilità di trasformabilità/non trasformabilità del paesaggio che passano dalla visione statale a quella regionale, specificandosi in regole che ricadono in politiche di settore, per prendere forma concreta in progetti specifici da implementare alla scala locale.

Questi territori richiedono di operare per filiere territoriali piuttosto che in chiave distrettuale, per mettere insieme differenti scale di progettualità, *cluster* di soggetti variabili che nascono nelle forme territoriali insorte dalla rilevanza o dal livello di coinvolgimento dei temi che trattano: il contenimento dell'uso del suolo, politiche agroubane, parchi e sostegno all'agricoltura periurbana; valorizzazioni litoranee con divieto di costruire sulla costa, politiche turistiche sostenibili e delocalizzazioni insediative permanenti a favore della flessibilità e occupazione a scadenza. Temi sui quali c'è ancora tanta architettura da esplorare.

Se la pianificazione spaziale alla scala locale corrisponde all'osservazione della griglia alle norme che presiedono l'assegnazione e l'uso dei diritti, dove la griglia è il prodotto della suddivisione dello spazio e strumento per l'attribuzione di regole, per regolare soprattutto ciò che divide lo spazio pubblico da quello privato, la transcalarità del piano paesaggistico diventa una opportunità per cogliere in termini strutturali gli assunti strategici. Non basta un piano strategico ma è necessario un piano che si confronti con la potenza dello spazio: c'è una tragedia del territorio poiché un solo piano, pensato anche come superficie, non ce la fa a interpretare i tanti desideri che si accumulano nello stesso spazio. Bisogna scegliere cosa portare in superficie tra i tanti progetti inespressi che rimangono latenti nel sottosuolo, così come l'acqua che scorre in superficie è solo la parte visibile di un complesso sistema che emerge di acquiferi profondi. Le differenti grane spaziali nascono dalle regole di uso del suolo, le *grane grosse* delle tutele sovraordinate e drammatiche che danno *profondità* al paesaggio del rischio e *ampiezza* agli orizzonti a perdita d'occhio, insieme a quelle a *grana fine*, che miniaturizzano la pulviscolare attività umana, dialettale e popolare, che richiede flessibilità e adattabilità delle regole nella incessante attività di formazione e trasformazione del suolo.

Il governo del paesaggio può tradursi, dunque, in procedimenti amministrativi di assegnazione autoritaria dei diritti di trasformazione *versus* quelli di non trasformazione degli usi del suolo, partendo dal ripristino di una spazialità pubblica a grana grossa e tralasciando quella privata a grana fine, venendo così a disegnare con i famigerati vincoli il primo strato del progetto di territorio. *Non si può fare a meno di un governo del territorio che si limiti ad assegnare diritti ma si può fare a meno di un piano generale* (Mazza 2011). Per il progetto di paesaggio l'esempio è calzante.

Del resto, tutto ciò è emerso nello studio dell'interazione tra i due tipi di prossimità prospettati da Torre e da noi rielaborati nel caso pu-

gliese. La questione principale risiede nella generalizzazione e indeterminatezza delle azioni paesaggiste alla scala vasta e dei modi attraverso i quali tali regole possono diventare operative solo alla scala comunale. La trascrizione diretta dei vincoli sul territorio senza alcuna distinzione di scala, come ha agito fino ad ora la pianificazione del paesaggio, mostra tutti i limiti di una scarsa capacità in termini di efficacia (qualità del paesaggio vincolato) e di efficienza (rispetto della norma). Con l'evidente risultato che paesaggi molto vincolati, come quelli costieri, per esempio, sono stati troppo edificati, e non solo quelli costruiti abusivamente, ma sono sicuramente privi di qualità.

Strumenti come i patti, le carte del paesaggio, le linee guida, sono strumenti di accompagnamento dei processi di trasformazione che accorciano le distanze tra la norma e la sua applicazione.

Le attività tecniche hanno un ruolo rilevante per il governo del paesaggio perché con il loro portato normativo, valutativo e progettuale, insieme allo spazio, a volte, inconsapevolmente, partecipano al ridisegno della cittadinanza che vive in formule diverse nel territorio del piano. I modelli di ordinamento dello spazio sono il vero progetto strategico della pianificazione spaziale, dove per strategia si intende la sua natura politica, la varietà dei fattori coinvolti, la complessità degli obiettivi da raggiungere che non possono essere affrontati solo attraverso il piano ma insorgono dal contributo attivo di tutti.

Il governo del territorio pugliese che a breve promuoverà e implementerà il piano paesaggistico metterà alla prova il passaggio dalle forme tradizionali del *government* a quelle della *governance*, affidandosi a strumenti negoziali da sperimentare sul campo; l'osservatorio del paesaggio innanzi tutto, da associare a una consuetudine al confronto già da tempo attivato nelle due conferenze di copianificazione che affiancano il processo di costruzione della pianificazione ordinaria ormai entrata nella *routine*.

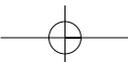
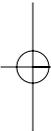
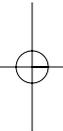
Gli studiosi e i professionisti più abili a cogliere la sfida che si prepara davanti sono coloro i quali mostrano immaginazione e abilità nel predisporre progetti di futuro, coloro che sapranno attivare una riflessività che fa riferimento all'*action science*, ovvero a quella azione che nasce da un contesto di lavoro in cui soggetti e sistemi sociali progettano e implementano le loro intenzioni proponendosi di migliorare l'efficacia dell'azione professionale, considerando il mondo della pratica professionale non solo oggetto di osservazione ma anche contesto in cui le teorie si costruiscono e si sperimentano (Schön 1983; Barbanente 2009). Studiosi e professionisti che sono in grado di contribuire

Paesaggio, territorio, sviluppo. Il caso della Puglia

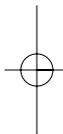
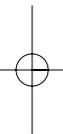
alla qualità dello sviluppo e alla generazione di beni comuni, riconoscendo la tradizione riformista come cultura del possibile, capace di essere solidale e responsabile, critica e progettuale (Palermo 2009).Cogliere l'opportunità che ci viene data dal ripensamento della dimensione culturale e scientifica del nostro fare, nei rapporti tra competenze tecniche e forme della politica, potrebbe aiutare a ridare senso della realtà e nuove utopie a un mestiere che cerca di cogliere meglio le domande rappresentandosi nella cultura del proprio tempo³³.

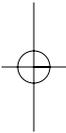
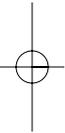
Tutto questo è ora al vaglio della storia di uno dei tanti Sud-est del mondo che stiamo andando a scrivere.

³³ Si fa riferimento alla *lectio magistralis* del professor Alessandro Pizzorno, dal titolo *Competenza e maggioranza nel processo di decisione*, tenuta alla XIV Conferenza della Siu a Torino nel 2011 in riferimento al ruolo tecnico e politico dell'assessore Barbanente nelle due legislature del governo Vendola.



Parte seconda
Il caso Calabria





IV. Qtrp Calabria. Tra intenzioni ed esiti

di Alberto Clementi

Il Quadro territoriale paesaggistico della Regione Calabria rappresenta un serio tentativo di innovazione delle pratiche di pianificazione spaziale, nato sotto i migliori auspici: una nuova legge da attuare, un assessore fortemente determinato, una struttura dirigenziale e un ristretto nucleo tecnico-amministrativo interno alla Regione competenti e motivati, consulenti esterni di buon livello, una significativa attesa nel mondo dei professionisti e delle amministrazioni locali¹. Eppure, a tre anni dall'adozione, appare ormai evidente che il piano avrà scarso seguito, a causa del ribaltamento dell'amministrazione regionale avvenuto in conseguenza delle elezioni, e dell'inevitabile discontinuità che in queste circostanze tende ad azzerare il lavoro, fatto per ricominciare sempre daccapo.

Non accade solo in Calabria. Il tormentone dei piani che non finiscono mai, continuamente ritessuti come la tela di Penelope, e comunque generalmente inefficaci, è una sindrome purtroppo ben conosciuta nel nostro paese, che intossica la credibilità dell'urbanistica e ne mina la percezione sociale. Il caso della Calabria è particolarmente sfortunato, per un vuoto della pianificazione regionale che ormai dura da decenni, nel generale disinteresse dell'opinione pubblica, delle istituzioni e delle forze sociali, che evidentemente non si ritengono particolarmente danneggiate da questo ritardo infinito. Ma il fatto è che la debolezza della pianificazione urbanistica e territoriale investe endemicamente tutto il Mezzogiorno, al punto da suscitare inquietanti inter-

¹ Qtrp (Quadro territoriale paesaggistico regionale), Regione Calabria; Michelangelo Tripodi, assessore all'Urbanistica e al Governo del territorio; Rosaria Amantea, responsabile del procedimento; Alberto Clementi, coordinatore e responsabile tecnico-scientifico; Giuseppe Fera, Giuseppe Scaglione, Alberto Ziparo, direzione tecnico-scientifica esecutiva; Maria Grazia Buffon, responsabile segreteria tecnica; Antonio Dattilo, Vincenzo Crupi, Domenico Pangallo, Serafino Zangaro, segreteria tecnica; Fulvio Gigliotti, Antonino Rivero, Beniamino Tenuta, esperti.

Alberto Clementi

rogativi sulla sua reale utilità come metodo per governare le trasformazioni dello spazio, in un'area che peraltro è sottoposta alla programmazione degli investimenti pubblici per lo sviluppo in misura assai più rilevante che nel resto dell'Italia.

Da questi interrogativi nasce il presente volume, che – come si è richiamato nella Prefazione – cerca risposte in forma dubitativa, non disponendo ancora di soluzioni convincenti e praticabili, neanche nei casi migliori in cui si assiste a una positiva rigenerazione della politica regionale, che vorrebbe trascinare con sé anche una nuova urbanistica e pianificazione del paesaggio.

Le note che seguono ripercorrono alcuni aspetti salienti dell'esperienza di pianificazione in Calabria, e in particolare le innovazioni allora introdotte nel costruire lo strumento territoriale-paesaggistico regionale, il quale avrebbe dovuto rappresentare una svolta decisiva nel governo del territorio. Il testo sarà concluso da una riflessione critica sullo scarto tra intenzioni ed esiti, alla luce delle condizioni più complessive della pianificazione territoriale nel Mezzogiorno.

1. *Pratiche correnti.*

Le pratiche correnti dell'urbanistica in Calabria, come in altre regioni del Sud, sono fondamentalmente incardinate su un quadro legislativo derivato dalla vetusta legge urbanistica nazionale e le sue successive modifiche e integrazioni, con norme regionali che non si discostano troppo da quanto è stato fatto altrove. In particolare, risale all'inizio del decennio scorso la nuova legge urbanistica regionale (l.r. n. 19 del 2002), seguita qualche anno dopo dall'emanazione delle linee guida, che avrebbero dovuto indirizzare la costruzione del nuovo Quadro territoriale paesaggistico regionale (2006). Una legge come tante altre, che hanno assunto per modello la macchinosa filosofia perseguita dall'Inu in quegli anni. Non particolarmente innovativa nei contenuti, e purtroppo rinviata a linee guida per l'attuazione, piene di buone intenzioni ma velleitarie, farraginose e pletoriche, fin troppo impegnative per potersi davvero realizzare, anche in regioni con tradizioni di pianificazione ben più solide della Calabria.

Del resto lo scarto tra norme urbanistiche e pratiche reali di costruzione dello spazio è un dato costitutivo dell'esperienza meridionale, per il quale si rinvia a quanto già scritto in questo volume nel saggio *Pianificare oggi nel Mezzogiorno*. È il caso di aggiungere che in

queste regioni non è affatto inusuale incontrare atti di pianificazione o di programmazione dello sviluppo notevolmente avanzati, tanto nella filosofia e nell'impianto attuativo. Ma queste innovazioni, solitamente generate nel rapporto con le amministrazioni centrali dello Stato, tendono per lo più a scorrere in superficie, senza incidere sulle pratiche effettive di trasformazione delle città e del territorio.

È quanto avvenuto ad esempio in sede di formulazione del Qst (Quadro strategico territoriale) regionale, avvenuta in Calabria nel 2006, sulla scorta dell'intesa con il ministero delle Infrastrutture, al fine di produrre congiuntamente le Proiezioni territoriali del Quadro strategico nazionale (uno strumento introdotto allora dall'Europa per programmare gli investimenti sulle reti infrastrutturali e sulle politiche di coesione)². Realizzato in breve tempo e adottato dalla giunta regionale senza particolari difficoltà, questo piano aveva introdotto interessanti previsioni sui territori-flusso, sulle piattaforme di scambio e sui principali corridoi di connessione della Calabria con lo spazio europeo e mediterraneo. Di fatto, si era riusciti ad aprire la pianificazione regionale a una visione dinamica e orientata verso l'esterno, sottraendosi alla solita alchimia dei riequilibri locali tra i territori forti e quelli marginali. Però le conseguenze pratiche del piano, che tra l'altro enunciava la filosofia delle *opere infrastrutturali come opere territoriali* particolarmente appropriata alla Calabria, sono state generalmente modeste. Al più, sono state facilitate le previsioni settoriali d'intervento sulle infrastrutture prioritarie, comunque contraddette spesso dalla proliferazione delle richieste da parte degli enti locali, e dalla sostanziale autonomia di cui dispongono le grandi aziende come Ferrovie dello Stato e Anas nell'organizzare i loro piani di sviluppo.

Cionondimeno il Qst ha avuto una funzione di qualche utilità, tutta interna all'elaborazione del nuovo Piano territoriale regionale. Portato a conclusione nello stesso periodo in cui stava avviandosi l'altro piano, ha contribuito ad anticipare alcune riflessioni sul futuro del territorio regionale, che sarebbero poi state in parte riprese e approfondite dal Quadro territoriale e paesaggistico regionale.

Così la visione guida del Qst proponeva l'immagine di un territorio intenzionato a emanciparsi dalla propria condizione storica di spazio dell'attraversamento lungo il corridoio tirrenico, capace al tempo stesso di rafforzare l'intrinseco policentrismo regionale, razionalizzando l'appartenenza a due nuovi contesti di sviluppo sovraregionale:

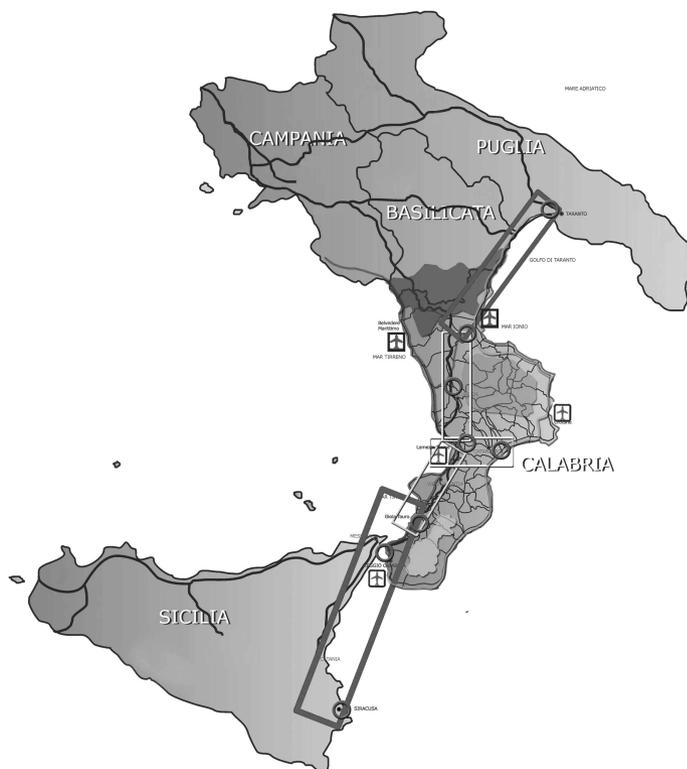
² Qst Regione Calabria.

Alberto Clementi

la piattaforma transregionale siculo-calabrese, di valenza nazionale e mediterranea, e la piattaforma calabrese-ionica, fino al porto di Taranto (e quindi fino allo sbocco sul corridoio comunitario VIII). Le due piattaforme sarebbero state interconnesse tramite il potenziamento di uno spazio intermedio, imperniato sull'istmo territoriale Lamezia-Catanzaro, destinato a sua volta a ricoprire un ruolo chiave ai fini della coesione dell'intero sistema regionale.

In questa visione, l'*ancoraggio locale dei grandi flussi sovraregionali* sarebbe dovuto diventare la chiave di volta per il rilancio della Calabria, alimentando nuove relazioni di supporto allo sviluppo della re-

Figura 1. Quadro strategico territoriale (Qst), Regione Calabria, Visione guida, con la connessione tra piattaforma siculo-calabrese e quella calabrese-ionica.



gione. Ne erano oggetto in particolare i flussi commerciali, turistici e culturali, volti a intercettare possibili investimenti esterni disponibili a valorizzare le risorse locali, e a incentivare al tempo stesso il protagonismo delle reti di attori interni ai territori strategici (fig. 1).

Questa prefigurazione del futuro del territorio calabrese è confluita in gran parte sulle previsioni del Qtrp, seppur stemperata rispetto al ruolo propulsivo inizialmente attribuito alle strategie d'infrastrutturazione regionale.

2. Criticità.

Anche le criticità del territorio calabrese, seppure esasperate dalla sostanziale perifericità geografica della regione, non sono troppo dissimili da quelle che s'incontrano abitualmente nelle altre regioni meridionali. Una *precaria dotazione di reti* infrastrutturali, aggravata da strozzature e disfunzioni di funzionamento, che ne limitano ulteriormente la performatività. Una altrettanto *grave carenza di servizi pubblici di base*, che incide pesantemente sulla qualità dell'abitare, impietosamente accentuata dal degrado diffuso degli spazi pubblici. Un apparato di servizi alle imprese e di *servizi urbani di qualità generalmente scadente*, cui fa riscontro un sistema produttivo con punte di eccellenza soltanto nelle attività agricole e talvolta in quelle turistiche. Ma, soprattutto, una *base occupazionale eccessivamente contratta* e sempre più in crisi, con conseguenze che colpiscono in particolare modo i giovani, riacutizzando i processi di migrazione già conosciuti nel passato.

Queste criticità minano seriamente l'attrattività e la competitività del territorio calabrese, assommandosi alle negatività che provengono da una storia che ha trasformato le distorsioni in normalità, o ai rischi ancora più preoccupanti, che conseguono alla progressiva perdita di controllo del territorio da parte dello Stato. Ulteriori criticità provengono dall'insostenibilità dei processi di sfruttamento delle risorse paesaggistiche e ambientali regionali. La Calabria, con un accanimento autodistruttivo che nessuno ha saputo o voluto arginare, ha finito per compromettere irreversibilmente la sua risorsa più pregiata, uno spazio costiero celebrato per la sua bellezza. La diffusione sfrenata dell'edificazione residenziale legale e abusiva, di scadente livello qualitativo, ha per di più accentuato i rischi ambientali e sismici, già particolarmente elevati in un territorio geologicamente degradato e in-

stabile, creando una miscela esplosiva che minaccia ogni anno di mietere vite umane.

Altro motivo di preoccupazione è la tendenziale perdita di coesione di un territorio naturalmente policentrico, in cui sono andate indebolendosi le relazioni di prossimità nello spazio, a fronte di nuove prossimità relazionali, indirizzate in misura crescente verso centri esterni di gravitazione economica e culturale. I rischi di *una disarticolazione progressiva* dei principali sistemi territoriali calabresi si manifestano in particolare nel processo in atto di consolidamento della variegata conurbazione interregionale compresa tra Gioia Tauro, Reggio Calabria, Messina, Catania, Siracusa, riconosciuta come piattaforma di valenza mediterranea nel Quadro strategico nazionale; poi nell'apparire di un altro corpo territoriale, proiettato sulla direttrice di sviluppo ionica verso la Basilicata e la Puglia, oggi ancora latente, ma già percepibile in alcune significative tendenze all'integrazione delle produzioni agroalimentari; e, infine, nella problematica tenuta di un nucleo territoriale baricentrico, esteso tra il Lametino e la Locride, che vede indebolire progressivamente i legami di coesione con i territori circostanti, e che rischia di perdere la tradizionale funzione di ancoraggio dello spazio regionale affidata al suo capoluogo.

Le tendenze in atto nelle dinamiche territoriali regionali danno origine a scenari di mutamento per il futuro che mettono a dura prova l'auspicabile modello di *policentrismo bilanciato tra i territori-chiave*, su cui potrebbe reggere la coesione complessiva della regione. E suscitano l'esigenza di nuove politiche regionali, che non possono limitarsi al mero accompagnamento dei processi in corso, perché è assai elevato il rischio di assistere al tracollo della sostenibilità, coesione e competitività del territorio calabrese.

3. *Innovazioni alla prova.*

Di fronte a un quadro così drammatico di criticità da contrastare e di scarsità di risorse disponibili per rilanciare un nuovo modello di sviluppo, il Qtrp ha scelto la via di puntare per quanto possibile all'innovazione, cercando di *fare meglio con meno*. In particolare, creando le precondizioni per una sostanziale discontinuità con i processi più negativi che hanno agito finora, liberando nel contempo le potenzialità di sviluppo di un territorio che, nonostante tutto, appare ancora ricco di risorse inesplorate da valorizzare.

Qtrp Calabria. Tra intenzioni ed esiti

Innovazione come sappiamo è un termine ambiguo, espressione di una molteplicità di significati che dipendono anche dal contesto di applicazione. Così, la volontà di *garantire la certezza delle tutele*, che rappresenta uno dei capisaldi programmatici del Qtrp, può considerarsi effettivamente un'innovazione rilevante in una regione che ha sofferto una inarrestabile distruzione del proprio patrimonio paesaggistico e ambientale, e che si trova quotidianamente a fare i conti con gravi rischi di dissesto idrogeologico – frane, alluvioni e inondazioni – oltre che di esposizione ai terremoti. Ma non lo è altrettanto in regioni che vantano una tradizione consolidata di cura del proprio patrimonio, e che sanno esercitare efficaci poteri di vincolo, a protezione dei propri beni paesaggistici e ambientali.

Inoltre, l'innovazione che mira a migliorare lo stato esistente può configurarsi in una molteplicità di forme, come il *fare meglio*, agendo sulle prestazioni, sull'efficacia, sull'affidabilità degli interventi; oppure *fare diversamente*, ricorrendo ad altre metodologie; ancora, *fare altro*, diversificando le competenze o i servizi prodotti; *fare insieme*, coinvolgendo attivamente i diversi interlocutori in gioco; *fare prima*, velocizzando i tempi dell'intervento (Godet e altri 2010).

Nel nostro caso, piuttosto che approfondire la tipologia dell'innovazione, appare opportuno mettere in luce gli aspetti più direttamente connessi al ruolo della pianificazione nei confronti dei processi di trasformazione dello spazio. Questi aspetti sono rivolti alla specificità del caso calabrese, ma possono valere anche in altre circostanze, poiché riguardano più complessivamente l'efficacia della pianificazione territoriale a livello regionale nell'attuale congiuntura del nostro paese.

In questa prospettiva, si sono individuati sei temi d'innovazione nel piano: contestualità delle strategie di sviluppo; convergenze programmatiche; coerenze multilivello; progettualità interscalari; interattività di processo; pluralità dei dispositivi conoscitivi e previsionali.

Contestualità delle strategie

Anche nel nostro paese, come del resto in Europa, si sta affermando un'importante inversione delle politiche di sviluppo territoriale. Anziché puntare sulle tradizionali politiche redistributive mirate al riequilibrio tra territori competitivi e territori fragili, ci si propone ora di valorizzare piuttosto le differenze, assecondando le potenzialità specifiche di ciascun territorio. La strategia si diversifica allora in considerazione del cammino di sviluppo potenziale che un territorio è in grado di perseguire, sulla base delle proprie dotazioni di risorse, del-

le capacità d'azione delle reti di attori locali, e anche delle proprie progettualità per il futuro. L'obiettivo è di mobilitare quanto più possibile le capacità endogene, per generare uno sviluppo più duraturo, auto-organizzato e soprattutto più calibrato sulle identità esistenti e potenziali del territorio.

Conseguenza operativa di questa impostazione concettuale è stata l'articolazione dello spazio calabrese in Trs (Territori regionali di sviluppo), intesi sostanzialmente al modo degli Slot (Sistemi locali territoriali) enunciati da Dematteis (2001), ovvero come «reti di soggetti che interagiscono tra loro e con le reti sovralocali, per trasformare in valore alcune risorse potenziali del milieu locale» (tav. 3).

Nel caso del Qtrp, i Territori regionali di sviluppo sono stati assunti programmaticamente come «unità fondamentali di riferimento per la pianificazione e programmazione regionale, all'interno dei quali trovano integrazione e coerenza le diverse politiche regionali di sviluppo, di coesione territoriale, di tutela e valorizzazione del paesaggio». Sono sistemi territoriali caratterizzati da una propria identità geografica, storica e culturale, esito della combinazione specifica delle risorse locali di milieu (strutture insediative, ambientali, paesaggistiche, storico-culturali, sociali ed economiche) e della rete di attori dello sviluppo che propendono a comportarsi come un soggetto collettivo. Per ciascuno di questi territori, il Qtrp ha suggerito una peculiare politica di sviluppo, con il fine di far convergere in modo mirato le strategie locali di competitività, coesione e sostenibilità. Strumento di attuazione delle previsioni per i Trs sono i Programmi d'area (previsti dall'art. 39, l.u.r. n. 19 del 2002), predisposti dalla Regione, di concerto con province e comuni.

Tutti i Trs sono stati poi articolati ulteriormente in Sistemi territoriali locali, generalmente intesi come aggregazione identitaria di un numero limitato di territori comunali, finalizzati a specificare le condizioni di sviluppo locale da assumere come riferimento per i Piani territoriali di coordinamento provinciali, per orientare la formazione concertata dei Piani strutturali comunali in forma singola o associata, e per gestire in comune i servizi sociali, anticipando alcuni temi rilevanti dell'attuale dibattito sull'accorpamento di comuni e province.

La stessa impostazione concettuale è stata applicata al paesaggio. Anche in questo caso, riconoscendo il paesaggio come una totalità contestuale, esito della peculiare combinazione dei caratteri storico-culturali, fisico-ambientali, insediativi, sociali, estetici e simbolici, si è provveduto ad articolare il paesaggio calabrese in contesti individuati

Qtrp Calabria. Tra intenzioni ed esiti

alle diverse scale: regionale, di area vasta, locale. Gli obiettivi di qualità e le normative di tutela e valorizzazione si differenziano di conseguenza per i singoli contesti, considerati nelle loro scale di pertinenza, esplicitando in ogni caso le specifiche disposizioni di vincolo per i beni paesaggistici definiti per legge.

Convergenze intersettoriali

Un secondo tema d'innovazione proviene dall'opportunità di creare un sostanziale valore aggiunto attraverso la convergenza tra politiche territoriali e quelle di programmazione dello sviluppo, alimentate a loro volta dai fondi comunitari provenienti dal Programma operativo regionale 2007-13. Come è noto, in Calabria, non diversamente da altre regioni del Mezzogiorno, si soffre di un'atavica separatezza tra le logiche della programmazione e quelle della pianificazione. Le une, ispirate all'economia, promuovono una pluralità d'interventi disgiunti da un quadro territoriale d'insieme. Le altre, ispirate all'urbanistica, definiscono un quadro d'insieme dello spazio, privo però di risorse per l'attuazione degli interventi.

Come affermato dal Qtrp,

non si tratta soltanto di territorializzare le previsioni di sviluppo contenute nel Por regionale. La specificità delle dinamiche di trasformazione del territorio e delle potenzialità di sviluppo locali induce a rivedere il principio dell'allocatione territoriale degli investimenti pubblici in modo non deterministico (prima le scelte economiche, poi a seguire quelle territoriali), ma come interdipendenza di due approcci che devono integrarsi tra loro, per garantire un elevato valore aggiunto alle risorse investite. Da questo punto di vista, un'innovazione sostanziale può provenire proprio dalla complementarità dell'economia e del territorio, cioè dalla convergenza delle previsioni della pianificazione territoriale e urbanistica con quelle della programmazione dei fondi comunitari. Questa nuova *economia delle interdipendenze* può aiutare notevolmente a ridurre i rischi di scelte decontestualizzate e con scarsa capacità di trascinarsi dello sviluppo, com'è accaduto fin troppo spesso nella fase precedente di programmazione dei fondi 2000-06.

Riuscire a far convergere sul territorio programmazione e pianificazione costituisce davvero un'innovazione decisiva, non solo per il Mezzogiorno. Ben consapevole dell'importanza di questa posta in gioco, il Qtrp ne ha fatto la chiave di volta del piano, favorendo la cooperazione tra i dirigenti delle rispettive aree funzionali, e facendo emergere le possibili confluenze su obiettivi e azioni comuni. Il piano territoriale ha mutuato in parte la stessa forma dei programmi di sviluppo, introducendo un'Agenda strategica territoriale come strumen-

to mirato alla convergenza dei due approcci, coerente con una Visione guida per il futuro assunta congiuntamente.

Coerenze multilivello

Le criticità riscontrate in Calabria non riguardano soltanto la divaricazione della programmazione rispetto alla pianificazione. Ancora più gravi sono quelle che emergono dall'incongruenza delle strategie territoriali e urbanistiche prodotte ai diversi livelli di governo. Per evitare l'inaccettabile spreco di risorse che nasce dal mancato coordinamento degli interventi, è indispensabile portare preventivamente a sistema le visioni affermate dai diversi strumenti, dal Qtrp regionale ai Ptc provinciali ai Ps comunali. Senza imporre autoritativamente una logica a cascata, in cui ogni livello impone al successivo le proprie scelte. Ma senza neanche abdicare alle responsabilità – che fanno capo alla Regione – di assicurare una strategia di sviluppo congruente ai diversi livelli, traguardata verso obiettivi comuni, anche se perseguiti autonomamente dai diversi enti nell'ambito delle proprie competenze.

La prospettiva di *un territorio-un sistema unitario e semplificato di piani coerenti e interdipendenti* non riguarda ovviamente solo la Calabria. Il problema investe l'intero sistema di pianificazione del nostro paese, intasato dalla proliferazione di strumenti d'intervento sul territorio e frenato dalla labilità del *government* istituzionale. Però la Calabria, al momento di costruire il Qtrp, ha potuto contare su una circostanza quanto mai favorevole: la concomitanza temporale della redazione del piano regionale rispetto ai Ptc provinciali e ai Ps comunali, tutti avviati nella stessa congiuntura, per dare seguito alla legge urbanistica regionale.

Il Qtrp ha colto appieno questa opportunità, istituendo tavoli di confronto e di co-pianificazione tra i diversi attori istituzionali in gioco. In particolare le province sono state coinvolte con l'obiettivo di produrre congiuntamente quadri conoscitivi, visioni di assetto territoriale alle diverse scale e ipotesi di progetto per i territori considerati di maggiore criticità, come le aree urbane di valenza strategica in rapida trasformazione. Ne è cambiato sostanzialmente il modo di fare il piano, privilegiando l'apprendimento interattivo tra i diversi attori, e la costruzione condivisa delle scelte d'intervento rispetto alla cascata dei piani ai diversi livelli.

Progettualità interscalari

Un altro dei temi più significativi d'innovazione riguarda l'esercizio della progettualità per il territorio, assunta come componente or-

ganica del processo di costruzione del piano. Anziché limitarsi a individuare temi e aree di progetto, rinviando poi ai diversi attori istituzionali il compito di sviluppare i progetti, il Qtrp ha istituito fin dall'inizio un tavolo di concertazione inter-istituzionale, Laboratori di progetto, con l'obiettivo di definire preventivamente l'ossatura dei progetti urbani e territoriali prioritari, contando sulla partecipazione attiva dei rappresentanti della Regione, delle province, dei comuni e di altri enti locali.

I laboratori di progetto rappresentano un'applicazione esemplare del principio di *governance multilivello* che ispira tutta la produzione del piano regionale. Si riferiscono a territori di valenza strategica per lo sviluppo dello spazio regionale, e per i quali è urgente la definizione di una visione organica per il futuro, necessaria per mettere in coerenza le azioni ai diversi livelli, anche attraverso il coinvolgimento di partner privati. In particolare, nella prima fase sono stati individuati i seguenti territori di progetto trans-scalare: 1) città dello Stretto: Reggio Calabria-Gioia Tauro; 2) città-territorio dell'Istmo: Catanzaro-Lamezia Terme; 3) territori urbani, da Cosenza alla costa ionica: Cosenza-Rende-Alto Crati, Corigliano-Rossano; 4) integrazione tra costa e montagna: Vibonese; 5) riqualificazione urbana e sviluppo turistico: Crotonese (fig. 2).

I Laboratori facilitano la condivisione, in sede di definizione sia delle scelte progettuali che delle successive fasi di attuazione degli interventi. In questo senso si configurano come una *procedura innovativa attraverso cui si realizzano i principi di partenariato e sussidiarietà istituzionale*, consentendo di affrontare in modo condiviso il governo delle trasformazioni dei territori strategici alla scala regionale, individuando i temi in gioco più rilevanti, gli obiettivi della trasformazione, gli schemi di assetto insediativo e ambientale che operano alle diverse scale, gli interventi prioritari e le loro modalità di attuazione. Rinviano allo strumento innovativo delle Intese di progetto, che sanciscono gli impegni a medio termine assunti dalle parti contraenti.

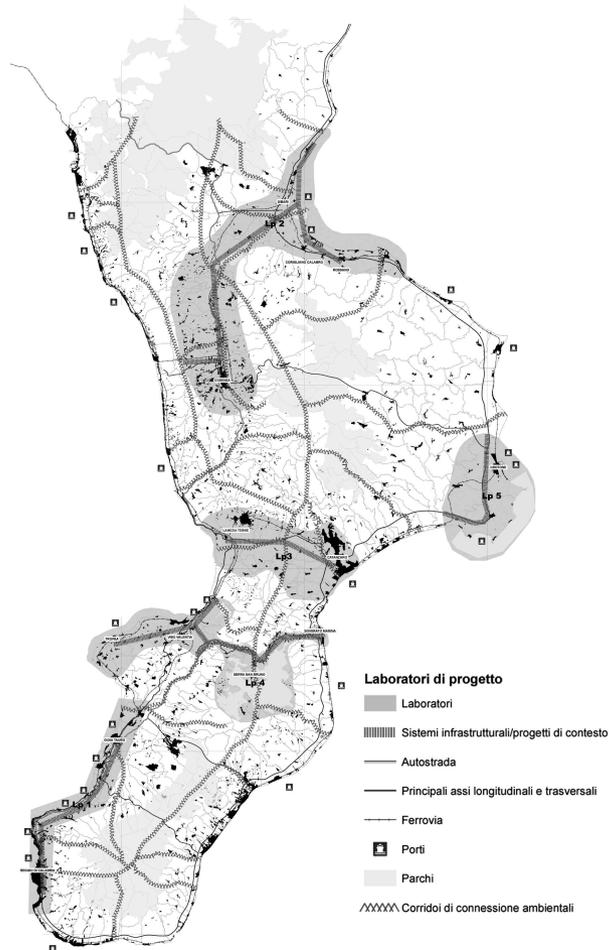
Le scelte che qualificano i diversi temi dei Laboratori riflettono un'impostazione di metodo comune: *assumere l'investimento sulle grandi opere pubbliche, in particolare le infrastrutture per la mobilità, come un attivatore di sviluppo del contesto territoriale interessato*. Il progetto di un'opera infrastrutturale viene cioè inteso come l'enzima di un progetto urbano in grado di stimolare altri investimenti pubblici e privati, mobilitati dal processo di valorizzazione della rendita fondiaria e immobiliare. Si può così dare seguito a quanto già previsto al

Alberto Clementi

fine di accrescere la competitività territoriale (Agenda strategica territoriale, asse 3): *considerare gli investimenti urbani come risorse rilevanti per lo sviluppo economico e sociale del territorio*, ovviando ai limiti di una programmazione dello sviluppo incapace d'intercettare le dinamiche di rendita all'opera nelle città meridionali.

Più in particolare, il Progetto della città dell'Istmo, tra Catanzaro e Lamezia Terme, assume il corridoio infrastrutturale della ferrovia e

Figura 2. Laboratori di progetto, quadro di coerenza.

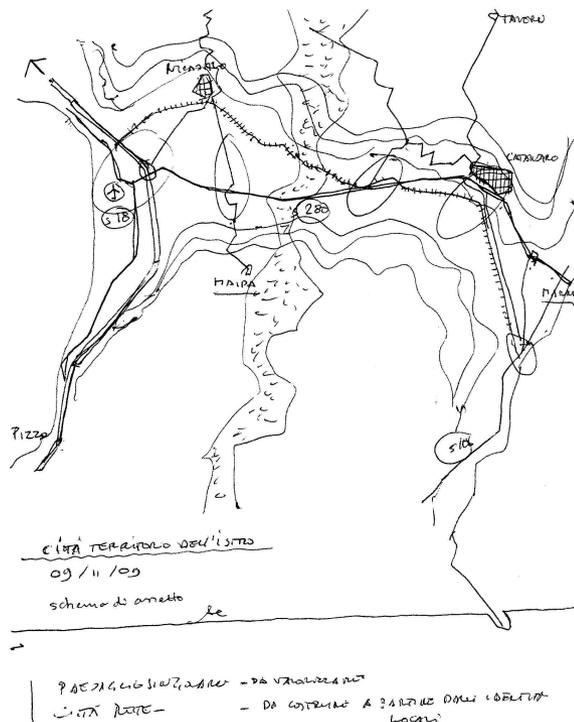


Qtrp Calabria. Tra intenzioni ed esiti

della superstrada S280 come telaio di appoggio necessario per razionalizzare e mettere a sistema l'insieme degli spazi della trasformazione, in particolare l'aeroporto e le nuove centralità che stanno nascendo confusamente lungo il suo percorso (fig. 3; tav. 16). Propone a questo scopo un sistema insediativo lineare, potente e articolato, che aggancia l'affaccio sui due mari, tirrenico e ionico, ma che è capace anche di ramificarsi lungo gli spazi intermedi di attraversamento della catena appenninica, agendo a favore della coesione a diverse scale dell'intero territorio regionale.

Invece il progetto multiscalare per l'affaccio della Calabria sul mare dello Stretto intende riqualificare uno degli spazi più memorabili dell'intero Mediterraneo, già intuito da Ludovico Quaroni nel suo Prg ormai pluridecennale. Questo spazio, stravolto da un'edificazione sel-

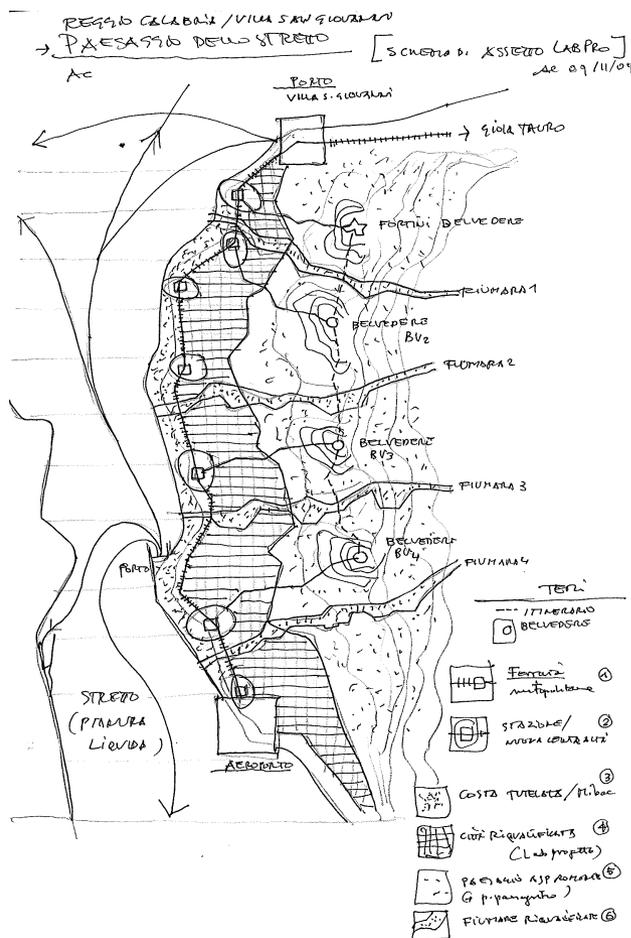
Figura 3. Laboratorio Città dell'Istmo, concept draft.



Alberto Clementi

vaggia che si estende ormai lungo tutta la costa del Reggino, è stato stranamente rimosso dal dibattito nazionale e locale sulla conservazione del patrimonio identitario del nostro paese. Decretandone l'elevato valore paesaggistico e territoriale, la visione proposta sottopone a rigorosa tutela paesaggistica tutto il territorio di margine dell'urbano verso le pendici dell'Aspromonte; al tempo stesso rafforza le tutele sulla ristretta fascia litoranea, del waterfront urbano, in gran parte oc-

Figura 4. Laboratorio Città dello Stretto, concept draft.



Qtrp Calabria. Tra intenzioni ed esiti

cupata dalla ferrovia. Insieme alla tutela e alla riqualificazione del paesaggio extraurbano, il progetto prevede la trasformazione del servizio ferroviario, oggi organizzato sulle lunghe percorrenze, in metropolitana di superficie, necessaria per riconnettere funzionalmente i porti, l'aeroporto e la città. L'intera conurbazione lineare che si estende da Reggio fino a Villa San Giovanni rimane così interclusa in un territorio di elevata valenza paesaggistica, utilizzando la sequenza degli attraversamenti delle fiumare e gli intorni delle stazioni ferroviarie come occasione prioritaria di riqualificazione ambientale e urbanistica, da attuarsi con l'insediamento di nuove centralità (figg. 4-5).

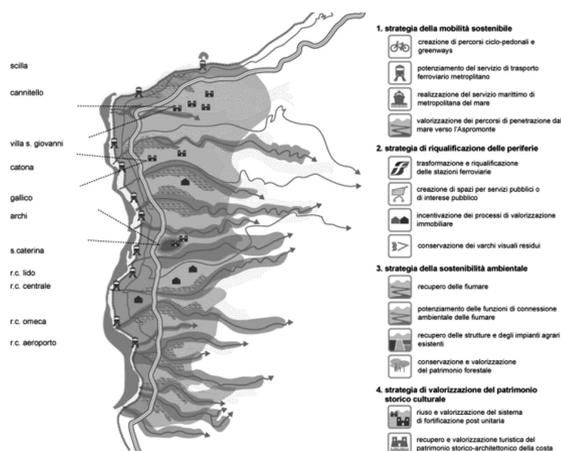
Infine, il progetto per il Crotonese prevede di potenziare da direttrice viaria ionica in corso di ristrutturazione configurandola come telaio di appoggio di un sistema policentrico di aree a vocazione naturalistica, archeologica, e di snodo urbano (fig. 6).

In tutte queste esplorazioni progettuali, la chiave di volta diventa il paesaggio, assunto come risorsa attiva per una strategia di sviluppo che si propone di riscattare il degrado esistente, e al tempo stesso di mettere a frutto le eccezionali potenzialità dei siti.

Interattività multiattoriali

La volontà di costruire in modo condiviso quadri cognitivi e visioni di futuro, insieme alla necessità di far fronte ai pesanti ritardi accu-

Figura 5. Laboratorio Città dello Stretto, strategie d'intervento.

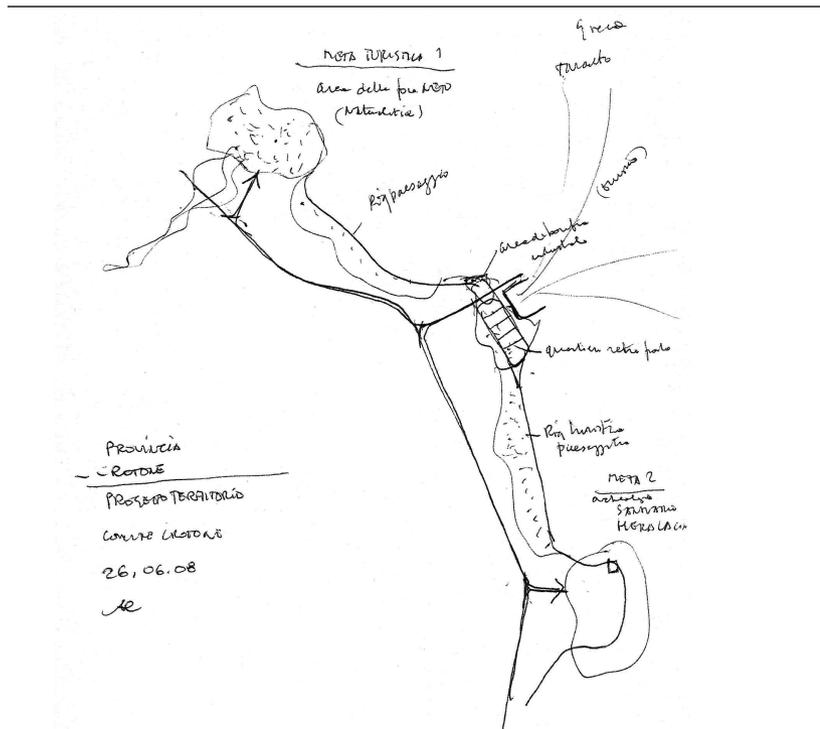


Alberto Clementi

mulati nel reclutamento burocratico del personale dell'ufficio regionale di piano, ha suggerito un approccio pragmatico, che ha indotto una significativa innovazione nel procedimento di costruzione del piano. In sintesi: *meno conoscenze canoniche*, prodotte preventivamente e in modo autoreferenziale dall'ufficio del piano; più *saperi relazionali*, generati dall'apprendimento reciproco tra i diversi attori in gioco, in particolare Regione, province, comuni, enti parco.

Le scelte più importanti del piano sono nate così, in modo interattivo, all'interno del Tavolo di co-pianificazione allestito dalla Regione con il concorso degli altri enti, talvolta anche prima che fossero disponibili tutti i dati prodotti delle analisi conoscitive. La responsabilità di esplicitare quanto prima possibile le attese e le possibili soluzioni ha fatto precipitare i tempi del confronto, individuando fin dall'inizio le possibili scelte comuni e utilizzando poi le conoscenze a ritroso, per valutare la praticabilità e gli effetti delle ipotesi sul tappeto.

Figura 6. Laboratorio crotonese, concept draft.



 Qtrp Calabria. Tra intenzioni ed esiti

In poco tempo dunque il piano ha preso forma, attraverso i draft degli assetti prefigurati, accompagnati da accordi preliminari sulle cose da fare. Gli accordi sono stati sottoscritti dai rappresentanti tecnici delle istituzioni, coinvolti simultaneamente nella costruzione sia del piano regionale che dei piani di coordinamento provinciali e dei piani strutturali delle città più importanti. Ne è nato un processo di elaborazione del piano in cui il rapporto tra conoscenza e progetto risulta meno scontato di quello canonico, essendo funzionale all'approfondimento selettivo dei temi e delle proposte avanzate dai responsabili delle diverse amministrazioni.

Forme del piano

Le diverse articolazioni delle innovazioni perseguite dal Qtrp si riassumono nella forma finale assunta dal piano, espressione di alcuni apparati-chiave che tematizzano i contenuti conoscitivi e previsionali in gioco e delle loro reciproche interdipendenze. In particolare il piano si sostanzia nei seguenti apparati (fig. 7):

 Figura 7. Qtrp, forma del piano.



– *Qcv (Quadro conoscitivo e valutativo)*, esito delle conoscenze prodotte, ma anche dei processi di apprendimento interattivo sviluppati nell’ambito del piano e delle procedure Vas, concepito in modo da essere progressivamente aggiornabile secondo procedure definite preventivamente.

– *Qpt (Quadro programmatico territoriale)*, il quale sintetizza gli orientamenti strategici e le scelte di fondo che qualificano una Visione del futuro a medio termine del territorio calabrese, condivisa dalle principali istituzioni rappresentative ai diversi livelli di governo del territorio. Il Qpt è comprensivo dell’Agenda strategica territoriale, formulata con l’obiettivo di indirizzare coerentemente le strategie dei diversi settori in gioco, anche alla luce delle previsioni della Programmazione regionale dello sviluppo, definite con riferimento all’uso dei fondi strutturali comunitari.

– *Sterr (Schema territoriale)*, che identifica gli obiettivi di sviluppo territorializzati e le regole di controllo delle trasformazioni, articolando le strategie in funzione dei diversi contesti individuati alle diverse scale di riferimento (tav. 1). Lo Schema Sterr è integrato dal *Quadro di coerenza delle reti infrastrutturali d’interesse regionale*, che esplicita le previsioni relative allo sviluppo e alla riqualificazione delle reti infrastrutturali in considerazione dei rapporti con i diversi attori istituzionali in gioco, dal livello nazionale a quello locale (tav. 2).

– *Labpro (Laboratorio di progetto)*, mirato all’esplorazione dei temi di trasformazione delle aree urbane di valenza strategica per lo sviluppo della regione, facilitando la sinergia dei diversi attori istituzionali. Al fine di orientare congiuntamente le strategie di governo per questi territori-chiave, i Laboratori individuano alcuni *progetti multiscalari prioritari*, per i quali si attiva la procedura innovativa delle Intese di progetto espressione di processi di governance multilivello.

– *Spae (Schema paesaggistico ambientale)*, che definisce le strategie di conservazione, trasformazione sostenibile e riqualificazione del paesaggio regionale, identificando gli obiettivi di qualità e le regole di controllo delle trasformazioni in funzione dei diversi contesti di paesaggio individuati alle diverse scale di riferimento (tavv. 4-5). Lo Schema Spae definisce anche il quadro di coerenza delle discipline di tutela del paesaggio e dell’ambiente, con riferimento in particolare ai Beni paesaggistici e agli ambiti di cui al nuovo d.lgs. 42/2004, «Codice Urbani».

– *Disposizioni di attuazione*, che definiscono in termini normativi in particolare i Regimi delle tutele e i Sistemi di valutazione, dettando

le Previsioni di raccordo con gli altri strumenti della pianificazione regionale, provinciale e comunale. Le Disposizioni stabiliscono anche il quadro dei *modi* e degli *strumenti d'intervento*, nonché le procedure per l'aggiornamento e la revisione del piano stesso, concepito come una macchina evolutiva in grado di accompagnare efficacemente i processi di mutamento del territorio regionale.

I diversi apparati vanno intesi come necessariamente interdipendenti, configurando nel loro insieme un funzionamento coerente della macchina del piano. Tuttavia, sia nella fase di impostazione che di gestione successiva, le diverse articolazioni presentano una relativa autonomia, rinviando alle differenti condizioni di operatività e ai diversi contesti di riferimento: in particolare il mondo delle amministrazioni, delle università e della ricerca scientifica per il quadro conoscitivo; il mondo delle istituzioni di governo del territorio e della programmazione dello sviluppo per il quadro programmatico territoriale; il mondo degli attori istituzionali, degli esperti e delle rappresentanze sociali per lo schema territoriale; quello soprattutto delle istituzioni di settore, degli esperti e delle associazioni ambientali per lo schema paesaggistico-ambientale; e quello infine degli esperti e dei giuristi per le disposizioni di attuazione.

4. *Un bilancio retrospettivo.*

Il piano territoriale e paesaggistico regionale, ispirato a una molteplicità d'innovazioni che avrebbero dovuto contribuire a migliorare la capacità di governo del territorio calabrese, si è arenato di fronte al normale avvicendamento delle forze politiche locali. Tutto ciò è abbastanza scontato, e non metterebbe neanche conto di parlarne, se non per tornare a riflettere sulle condizioni della pianificazione in Calabria, e implicitamente di tutto il Mezzogiorno. Sarebbe stato possibile far di meglio? Trovare contenuti e forme di regolazione dello spazio regionale meno esposte all'aleatorietà delle combinazioni politiche su cui si regge il governo del territorio, e più aderenti ai comportamenti e ai valori profondi che caratterizzano le società locali e le loro istituzioni?

Abbiamo più volte affermato in precedenza che nei territori più problematici, la corrispondenza di un piano alle logiche della società locale è inversamente proporzionale alla cogenza delle regole che disciplinano gli interventi, sia degli individui che delle comunità e delle stesse amministrazioni coinvolte ai vari livelli nei processi di trasfor-

mazione. È banale osservare che in Calabria, come del resto in Sardegna, appena si tenta di salvaguardare dalle pressioni speculative un patrimonio pubblico prezioso come le coste, si rischia seriamente di venire travolti da una opposizione formidabile, che coalizza gli interessi più disparati, comunque avversi alla tutela del paesaggio di maggior pregio. E che, in Calabria come altrove, una pianificazione che si preoccupa di imporre una razionalità d'intervento derivata dalla modernità e ispirata rigorosamente al primato del bene comune – dal livello regionale a quello locale fino al singolo lotto edilizio – si scontra inevitabilmente con la potenza dei poteri individuali, familistici, o di clan che perseguono manifestamente o in modo occulto i propri obiettivi di sfruttamento più redditizio del suolo.

La questione dell'efficacia del piano in questo contesto va probabilmente riformulata, per essere meglio trattabile. Più precisamente: quale può essere il punto d'incontro tra una visione d'insieme che discende dalle logiche canoniche dell'urbanistica italiana e la molteplicità delle istanze affermate da popolazioni portatrici di propri valori e attese, tendenzialmente negatrici o limitatrici della superiorità dell'interesse pubblico? E soprattutto, quanto questo punto d'incontro potrebbe essere legittimato alla luce dei principi che ispirano il nostro Stato di diritto?

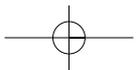
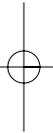
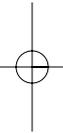
È molto probabile che un piano regionale leggero, non troppo impegnato nella tutela del paesaggio e dell'ambiente, solo indicativo nelle sue previsioni di sviluppo, e sostanzialmente evasivo rispetto a un'esigente legge regionale, disegnata sul modello delle altre regioni del Centro-nord, avrebbe avuto maggiori probabilità di sopravvivere alle fisiologiche alternanze delle amministrazioni di governo.

Sotto questo profilo, si sarebbe potuto ridurre l'area della pianificazione, concentrando gli sforzi su pochi territori critici, a forte riverberazione sulle potenzialità di sviluppo regionale. In particolare, i territori affrontati nel Laboratorio di progettazione avrebbero potuto diventare il tema portante dell'intero piano, rinviando all'intesa tra regione, province e comuni capoluogo. Ma resta il problema di fondo della salvezza del paesaggio, della difesa del suolo e delle altre tutele che, se non esercitate attraverso il piano, devono comunque essere trasferite a un potere sovraordinato rispetto alle politiche di settore. Insomma, se il piano non riesce a contemperare legittimamente e a rendere coerenti i diversi interessi nella trasformazione, allora deve cedere necessariamente il passo a un regime di tutele differenziate che sono imposte per legge – stavolta non regionale, ma statale.

Qtrp Calabria. Tra intenzioni ed esiti

È forse questa la forma della pianificazione più adatta in questi territori che come abbiamo visto tendono a sfuggire alle logiche dell'urbanistica moderna? Un'intesa sui progetti di sviluppo urbano più rilevanti, accompagnata da provvedimenti di tutela disposti autoritativamente sulla base di norme di valenza nazionale; e poi il proliferare delle iniziative locali, autogovernate a livello comunale, espressione diretta della capacità di regolazione o sregolazione degli interessi in gioco? Insomma, un ritorno alla centralità dello Stato, compensata dal cedimento alle spinte locali per uno sfruttamento intensivo delle risorse meno significative ancora sopravvissute?

In fondo, sarebbe il perpetuarsi di un modello di sviluppo che ha funzionato per tanti anni, e che non è stato per la verità troppo intaccato dalla presenza delle regioni. Un modello che si riflette impietosamente non solo nel degrado diffuso del territorio e delle città della Calabria e del Mezzogiorno, ma soprattutto nell'implicita rinuncia a valorizzare le potenzialità ereditate da una natura e da una storia straordinariamente generose.



V. La vicenda del piano di Rosaria Amantea

1. *La costruzione del Qtrp. «Un quadro» per «un territorio».*

Tra consumo illecito o illegittimo di territorio, dissipazione delle risorse idriche, uso improprio delle coste e scarsa attenzione al patrimonio boschivo, la Calabria ha rappresentato a lungo in Italia una sorta di manifesto del «cattivo governo». La gravità di questa situazione fa comprendere quanto fosse difficile affrontare l'esperienza del nuovo piano territoriale e paesaggistico avviata nel 2005, e concepita come straordinaria occasione per sperimentare un nuovo approccio alle problematiche del territorio, incentrato sulla necessità di un rilancio complessivo della crescita regionale a partire dal riconoscimento (e valorizzazione) delle reali potenzialità, nel passato male affrontate o mai focalizzate.

Si trattava allora non solo di colmare un vuoto programmatico dovuto all'assenza prolungata di un piano territoriale di livello regionale (atteso in Calabria da più di venti anni), quanto piuttosto di cambiare radicalmente registro, grazie anche alle possibilità offerte dalla nuova legge urbanistica regionale in vigore dal 2002 (l.u.r. 19/02), che rappresentava (e rappresenta ancora oggi) una indiscutibile prova di innovazione nel panorama nazionale.

Il nuovo strumento di governo del territorio era destinato ad assumere un notevole valore, ben oltre un normale (e dovuto) adempimento tecnico-amministrativo. Si avvertiva l'esigenza di dare un segnale visibile di cambiamento delle politiche, alla luce di alcuni principi fatti propri dall'amministrazione regionale: una *nuova concezione dello sviluppo territoriale*, in grado di assorbire le valenze positive dello sviluppo locale rivolgendole però anche all'interdipendenza con i flussi globali dell'economia e della cultura; una forte propensione al *radicamento nel contesto* degli investimenti per lo sviluppo; una con-

seguinte interpretazione delle *opere infrastrutturali come opere territoriali*; una piena assunzione del tema delle *città come riferimento centrale* delle politiche dello sviluppo.

Le città, individuate dalla l.r. 19/02 (non diversamente da quanto stava facendo la Commissione europea) come *nodi e poli di eccellenza* territoriale, acquistano in questa prospettiva un rilievo centrale. Sono infatti chiamate ad assumere un *ruolo propulsore* per lo sviluppo, *per sé*, ma anche per i *territori di riferimento*, guardando alle vocazionalità e alle opportunità locali, e promuovendo *reti di alleanze e di complementarità* con altre città, nel contesto nazionale ed europeo. Lo strumento specifico offerto dalla legge per governare il rilancio delle città era il Psc (Piano strutturale comunale), attraverso cui si sarebbero dovute determinare le condizioni di sostenibilità degli interventi, ma soprattutto le direttrici dello sviluppo urbano, inquadrando in una visione coerente con l'assetto più complessivo del territorio regionale, garantita dal Qtrp (Quadro territoriale regionale paesaggistico)¹.

Per questo motivo, durante la fase di redazione del piano si è sviluppata una fitta attività di partenariato istituzionale della Regione con le Province e i Comuni intanto che questi, dal canto loro, stavano avviando la redazione dei rispettivi strumenti di pianificazione (Psc e Ptcp), in contemporanea con il Qtrp. Questo sistema integrato di strumenti ai diversi livelli di governo avrebbe dovuto permettere un nuovo modello di governance, valorizzando in particolare la collaborazione con gli enti locali attraverso un'azione continua di scambio interistituzionale, che coinvolgesse stabilmente la Regione, le Province e i Comuni al fine di individuare priorità di sviluppo condivise e mirate alla specificità dei diversi territori.

Un ruolo decisivo veniva affidato al Quadro territoriale regionale con Valenza paesaggistica, definito dalla legge «strumento di indirizzo per la pianificazione del territorio con il quale la Regione, in coerenza con le scelte ed i contenuti della programmazione economico-sociale, stabilisce gli obiettivi generali della propria politica territoriale, e indirizza, ai fini del coordinamento, la programmazione e la pianificazione degli enti locali» (art. 17, comma 1, l.u.r. 19/02). Il Qtrp in sostanza era inteso come lo strumento generale di governo del territorio re-

¹ Il Qtrp definito difatti come «lo strumento che assume il ruolo di quadro di riferimento per l'intero territorio regionale, ove le politiche presenti nei diversi livelli istituzionali si confrontano al fine di garantire la reciproca coerenza, attraverso un'azione collaborativa e interistituzionale che coinvolge stabilmente la Regione, le Province e i Comuni» (cfr. l.u.r. 19/02, art. 25, comma 2).

La vicenda del piano

gionale, da costruire in stretta sinergia con gli indirizzi della programmazione economico-sociale, affermando la necessità dell'integrazione tra pianificazione territoriale e programmazione dello sviluppo, quale metodo per indirizzare correttamente, e secondo principi di co-pianificazione, le azioni sulle città e sul territorio. Inoltre si attribuiva al Qtrp la fondamentale funzione di definire un sistema di regole cui riferirsi per garantire la tutela dei paesaggi calabresi, visibilmente e, in alcuni casi irrimediabilmente, compromessi da decenni di malgoverno.

In sintesi, *coerenza programmatoria, certezze della tutela e integrazione tra pianificazione territoriale e programmazione dello sviluppo* erano stati assunti come i capisaldi delle strategie del Qtrp, in esplicito contrasto con la proliferazione e la sovrapposizione di molteplici piani e programmi applicati allo stesso territorio che avevano caratterizzato le esperienze della Regione nel passato. L'obiettivo era di portare a coerenza, attraverso il Qtrp, le diverse previsioni d'intervento elaborate dai vari attori, riconducendole alla prospettiva unitaria di *un piano per un territorio*.

Questo processo avrebbe dovuto preparare il terreno alla progressiva responsabilizzazione delle diverse amministrazioni ai fini di un reale decentramento delle funzioni, assicurando al tempo stesso un *nuovo impulso alla spesa dei fondi europei* attraverso un efficace partenariato sociale mirato a definire obiettivi concreti per la programmazione 2007-13.

2. Una rapida cronologia.

A giugno 2009 la giunta regionale approva il documento preliminare del Qtrp, formulato sulla base delle Linee guida della pianificazione regionale già varate nel dicembre 2006², e gli impegni politico-programmatici assunti dagli enti di governo del territorio con il Protocollo di intesa *Un patto per il governo del territorio* sottoscritto da Regione, Province e Anci il 23 settembre 2005 (secondo quanto previsto dall'art. 17 della l.u.r. 19/02). In particolare la sequenza finalizzata alla redazione del Qtr ha visto le seguenti tappe fondamentali:

² In data 10 novembre 2006 il Consiglio regionale ha discusso e approvato, nella stessa seduta, la legge di modifica e integrazione della legge urbanistica della Calabria e le Linee guida della pianificazione regionale contenente lo Schema base della Carta regionale dei luoghi, rispettivamente con legge regionale n. 14 del 24 novembre 2006 e deliberazione del Consiglio regionale n. 106 del 10 novembre 2006.

Rosaria Amantea

- sottoscrizione del Protocollo di intesa (settembre 2005);
- sottoscrizione della Carta calabrese del paesaggio (giugno 2006);
- redazione delle Linee guida della pianificazione (dicembre 2006);
- redazione del Quadro territoriale regionale (dicembre 2009).

Il Qtrp, corredato delle *Norme di attuazione e della disciplina di vincolo per le aree territoriali interessate da rischi naturali* (frane, inondazioni, incendi, sismi) e per la *conservazione dei paesaggi di maggior valore*³, è stato definitivamente approvato con d.g.r. n. 10 del 13 gennaio 2010 e conseguentemente trasmesso al Consiglio regionale.

Tre mesi dopo, a seguito della consultazione elettorale del 2010, la nuova giunta regionale, come primo atto deliberativo, decide di ritirare il Qtrp precedentemente trasmesso al Consiglio regionale per «variarlo conformemente alle strategie della nuova amministrazione»⁴.

3. Innovazioni.

Una delle innovazioni di maggiore portata introdotte dal Qtrp riguardava la convergenza tra logiche di programmazione dello sviluppo connesse all'uso dei fondi comunitari e logiche di pianificazione del territorio. Come noto, le prospettive di sviluppo collegate al nuovo ciclo della programmazione comunitaria davano un forte risalto al principio della coesione territoriale, che rappresentava di fatto la dimensione territoriale del più generale concetto di sviluppo sostenibile. Muovendo da questo assunto, il dipartimento di Urbanistica e governo del territorio, responsabile della redazione del Qtrp, si era impegnato a cooperare attivamente con il dipartimento di Programmazione nazionale e comunitaria attraverso il sistematico coinvolgimento di quest'ultimo nelle diverse fasi di redazione del Qtrp, oltre che apportando la propria esperienza maturata nella conoscenza delle dinamiche di trasformazione urbana e territoriale, per la conseguente individuazione delle criticità e delle distorsioni che incidono pesantemente sul-

³ In particolare i contenuti del Qtrp secondo quanto previsto dalla legge urbanistica regionale (cfr. art. 17 l.u.r. 19/02 e s.m.i.) fanno riferimento ai seguenti elaborati: azioni e norme d'uso finalizzate alla difesa del suolo; perimetrazione dei sistemi; perimetrazione delle terre di uso civico e proprietà collettiva; livelli di trasformabilità e modalità di intervento; termini di dotazione e adeguamento dei Ptcp; termini di dotazione e adeguamento dei Piani strutturali; analisi sistemi naturalistici (finalità di salvaguardia e valorizzazione); individuazione degli ambiti di pianificazione paesaggistica.

⁴ Questo processo di *adeguamento e revisione* rispetto ai «nuovi» indirizzi politico-programmatici risulta essere a tutt'oggi (a circa tre anni dall'insediamento della nuova giunta regionale) ancora in corso.

 La vicenda del piano

le condizioni dello sviluppo economico e sociale e che stanno alla base delle consequenziali scelte programmatiche per la canalizzazione dei fondi comunitari.

Per coniugare strumenti di governo territoriale e di programmazione economico-finanziaria si è dato vita a un metodo ispirato a principi comuni di valutazione e di scelta delle soluzioni⁵. In particolare si sono condivisi i seguenti passaggi:

- *valutare per decidere*: verifica dello stato di fatto e perseguimento delle priorità;

- *definire una strategia complessiva* e un programma di sviluppo pluriennale, articolato su *possibili* scenari di sviluppo derivati dalla lettura realistica e consapevole delle dinamiche in atto;

- *identificare con coraggio le priorità*: quali obiettivi privilegiare, come farlo, cosa *non* fare; quale assetto istituzionale, quali innovazioni, con quale ruolo del partenariato; come scegliere progetti mirati, basandosi anche sul partenariato economico e sociale, sulla conoscenza dialogo con il territorio e sulla concentrazione delle risorse;

- *fissare obiettivi specifici* e misurabili nel breve-medio periodo (con particolare attenzione alla centralità della qualità nei servizi come fine della politica regionale);

- *ristabilire il valore e l'importanza della valutazione* sia come strumento di controllo dell'efficacia degli interventi (definendo specifici indicatori e sistemi di verifica del rendimento reale degli interventi rispetto alle esigenze che li hanno generati), sia come strumento di supporto alla decisione;

- *acquisire la concertazione e la partecipazione* quali momenti strutturali del processo decisionale che necessariamente precedono le fasi delle scelte strategiche;

- *assumere una nuova e più efficace definizione* del concetto di integrazione (non «progetti» ma «effetti» integrati).

Di conseguenza, l'elaborazione del Qtrp è diventata un'occasione importante per definire le scelte prioritarie per lo sviluppo del territorio, ma anche per impostare e anticipare la successiva implementazione del Documento strategico e del conseguente Programma operativo 2007-2013. Soprattutto l'Agenda strategica degli interventi, predisposta nell'occasione, ha costituito lo snodo per l'avvio delle politiche di

⁵ La direzione tecnica del Qtrp alla quale era attribuita la responsabilità del coordinamento amministrativo per la redazione del Qtr, nonché dei tempi e modalità di esecuzione delle diverse fasi del Qtr, prevedeva tra le altre la presenza del dirigente generale del dipartimento Programmazione.

sviluppo a fondamento della nuova programmazione, puntando sui seguenti Obiettivi generali e specifici:

Obiettivi generali:

1) rafforzare il ruolo d'indirizzo strategico della Regione attraverso la nuova programmazione territoriale;

2) sostenere la progettualità d'ambito, incentrata sulle specifiche vocazioni e sull'opportunità di creare un'adeguata base competitiva locale;

3) puntare sulla qualità progettuale (considerata anche sotto il profilo della fattibilità tecnica e dei piani di gestione) per accrescere la competitività esterna (attrattività) e interna (qualità di vita) attraverso la valorizzazione, il potenziamento, la specializzazione dei sistemi territoriali e delle città.

Obiettivi specifici:

1) *sussidiarietà*: sostenere la politica integrata del territorio, attraverso un processo di devoluzione delle funzioni tra i diversi livelli di governo, in grado di armonizzare la filiera verticale tra piani e livelli amministrativi di governo territoriale;

2) *identità*: avviare il percorso di riconoscimento e consapevolezza dei valori del territorio e della sua identità;

3) *valorizzazione*: attivare percorsi di riqualificazione/recupero/riuso dei patrimoni immobiliari in fase di abbandono e dismissione;

4) *competitività*: potenziare il sistema delle aree urbane attraverso interventi di specializzazione funzionale;

5) *partecipazione e coesione*: promuovere laboratori territoriali, istituendo strutture d'incentivo ai processi di partecipazione (come l'Urban Center) e investendo in progetti d'integrazione multietnica quale nuovo motore di sviluppo.

Le conseguenze di questa svolta metodologica sono state rilevanti. Gli enti di governo del territorio a diverso livello sono stati portati a condividere il passaggio da un approccio regolativo e di controllo dall'alto (in particolare per ciò che riguarda l'attività di vigilanza sui piani urbanistici) a una comune azione programmatica per il drenaggio di consistenti risorse finanziarie, nell'ambito sia dei programmi comunitari (Fondi strutturali), sia delle risorse nazionali (Fondi Fas). Al tempo stesso, la convergenza tra pianificazione territoriale e programmazione economico-finanziaria ha assunto il carattere di riferimento primario per una nuova politica di sviluppo, superando l'approccio settoriale a favore di una strategia integrata che definisce linee di assetto, priorità d'intervento, polarità di svi-

La vicenda del piano

luppo e strumenti di riferimento (programmatici e finanziari) per la implementazione dei progetti.

Seguendo la stessa impostazione, la presidenza della giunta regionale, sul finire del 2009, aveva scelto di svolgere un'azione capillare di diffusione degli indirizzi programmatici, in particolare attraverso numerosi incontri su tutto il territorio regionale, nei quali si presentavano congiuntamente i contenuti del Por 2007-2013 e dell'Agenda strategica del Qtrp.

4. *Il valore del paesaggio.*

Sviluppare le progettualità per il paesaggio è uno dei dettami fondamentali che provengono dalla Convenzione europea del paesaggio e che la Regione Calabria ha assunto come riferimento prioritario, come trama per il disegno complessivo dello sviluppo regionale. Questa scelta ha rappresentato un'importante inversione di tendenza rispetto al passato, facendo diventare finalmente una risorsa preziosa come il paesaggio e l'ambiente il *mainstreaming* delle politiche di sviluppo regionale.

Inutile dire che in un territorio come la Calabria, devastato e deturpato da decenni di uso sconsiderato, una simile azione di contrasto all'uso illimitato di risorse pregiate (con riferimento soprattutto alla fascia costiera) è apparsa una scelta obbligata, tanto necessaria quanto, per la verità, difficile da praticare. Proprio per questo motivo il Qtrp ha assunto la valenza di strumento non solo di pianificazione dello sviluppo territoriale, ma anche di tutela e valorizzazione delle risorse paesaggistiche. In particolare uno dei documenti di piano, il Quadro delle tutele, avrebbe dovuto costituire il riferimento decisivo per indirizzare l'attività degli enti territoriali impegnati nella definizione dei rispettivi strumenti urbanistici, inquadrandoli in una griglia di norme e vincoli da rispettare obbligatoriamente.

D'altra parte, la conoscenza istituzionalizzata delle bellezze naturali e delle valenze storiche e identitarie di cui la Calabria, nonostante tutto, ancora dispone, consentiva di impostare un programma di interventi finalizzati alla valorizzazione del patrimonio ma anche allo sviluppo economico e sociale, perché l'investimento sul paesaggio non produce solo tutela. Investire sul paesaggio significa pensare seriamente al futuro di un territorio, significa costruire (o meglio ri-costruire) le basi per una concreta e duratura azione di sviluppo sostenibile.

Questo approccio, che considera il patrimonio storico-culturale e la bellezza del paesaggio come fattori di sviluppo da porre al centro di ogni progetto, è stato condiviso a livello nazionale con il ministero dei Beni culturali (nell'ambito della concertazione prevista per la stesura dei Piani paesaggistici di cui al d.lgs. 42/04 e s.m.i.), e a livello regionale con la direzione dei Beni culturali e paesaggistici. Ciò ha consentito di sviluppare un'intensa attività di verifica dell'efficacia degli strumenti di valorizzazione, predisposti in un contesto di confronto sistematico con le istituzioni preposte alla tutela del paesaggio.

5. La costruzione del team di piano.

Il processo di costruzione del Qtrp, come momento fondamentale di programmazione e governo di scala regionale, richiedeva una profonda conoscenza delle dinamiche in atto nella regione, professionalità adeguate e apporti di alto valore scientifico e culturale. Inoltre si doveva tener conto della necessità di definire tempi certi e commisurati alle urgenze poste dal territorio calabrese, per indirizzare tempestivamente le politiche regionali e degli enti locali, in coerenza con i programmi comunitari e nazionali in corso (e futuri).

La via scelta per far fronte a questi compiti così impegnativi è stata di puntare su una soluzione interna, piuttosto che di affidare la predisposizione del piano a strutture esterne, selezionate con procedure competitive. L'obiettivo era valorizzare le competenze interne alla Regione, ma soprattutto di contribuire alla formazione di un corpo tecnico in grado di gestire al meglio il piano una volta approvato. Si è dunque costituito un apposito Ufficio del piano (UdP, responsabile degli elaborati del Qtrp) presso il dipartimento di Urbanistica e governo del territorio, individuando un coordinatore tecnico-scientifico esterno che garantisse l'adeguato apporto in termini di competenze specifiche e coinvolgendo via via professionalità adeguate per i contributi specialistici necessari.

La sperimentazione di un nuovo assetto si è estesa anche allo schema di funzionamento del processo di redazione del Qtrp, prevedendo un'area di consultazione politico-istituzionale (facente capo all'assessore regionale all'Urbanistica), mirata in particolare al coordinamento del Forum regionale e del Comitato interistituzionale creato per le attività di concertazione; e un'altra area tecnico-amministrativa (facente capo al dirigente generale del dipartimento di Urbanistica responsabi-

La vicenda del piano

le dell'Udp), mirata al coordinamento di tutte le attività necessarie alla redazione del piano. Un Gruppo operativo (selezionato sulla base di un bando pubblico) avrebbe infine offerto l'insieme delle professionalità indispensabili per la redazione dei quadri conoscitivi e delle tavole di piano, con una Segreteria tecnica che avrebbe dovuto garantire il raccordo tra le varie figure coinvolte nella costruzione del piano.

L'Ufficio del piano in particolare costituiva il luogo di raccolta dei vari apporti che confluivano nella redazione del piano (elaborati del Gruppo operativo, esiti delle consultazioni interistituzionali, documenti relativi alle consulenze specialistiche). La verifica e messa in relazione tra i diversi apporti era svolta dal Nucleo di coordinamento tecnico (composto dal coordinatore tecnico-scientifico, dal responsabile dell'Udp e dal responsabile della segreteria tecnica), quale strumento di consultazione tecnico-scientifica e amministrativa che aveva la responsabilità della supervisione delle diverse fasi (oltre che dei contenuti) per la redazione del piano. Questo assetto, dettagliato e formalizzato nell'ambito dell'Atto di indirizzo per l'avvio della redazione del piano⁶, ha rappresentato un ulteriore elemento di innovazione rispetto alla consolidata prassi di affidamento esterno dell'incarico per la redazione del piano, offrendo inoltre la possibilità di migliorare le capacità di gestione di procedure complesse, all'interno della stessa amministrazione regionale.

Nonostante le inevitabili difficoltà emerse nel corso dello svolgimento delle attività secondo uno schema di funzionamento così articolato, con la compresenza di soggetti interni ed esterni all'amministrazione regionale, il lavoro delle professionalità coinvolte ha prodotto non pochi risultati positivi, tra cui la presentazione della strategia di piano dopo i primi «cento giorni». Fin da quel momento fu evidente che il programma di difesa, valorizzazione e sviluppo del territorio impostato su rigorosi quadri conoscitivi, nonché la qualità dei progetti urbani e territoriali ai fini dello sviluppo sociale ed economico, costituivano l'esito di un piano *voluto dalla* amministrazione regionale anziché *confezionato per* l'amministrazione regionale.

6. Riflessioni conclusive.

Da sempre, il male supremo nelle scelte di governo del territorio in Calabria è stato quello di anteporre gli interessi dei privati alle scelte di

⁶ Cfr. *Atto di indirizzo per la elaborazione del Qtrp*, d.g.r. n. 16 del 19 gennaio 2007.

piano, attribuendo al segno di una matita su un foglio, nell'atto di definire i confini delle contestate zonizzazioni, una valenza assoluta di affermazione del potere. In nome di quel tratto di matita si sono aperti conflitti, sono caduti governi locali, si sono celebrati inutili consessi di esperti della materia che consacravano le scelte, ammantando di scientificità quell'atto soggettivo e discriminante di potere.

Lo sforzo fatto dall'amministrazione regionale in quegli anni è andato esplicitamente contro una simile impostazione, nel convincimento che l'applicazione della legge urbanistica regionale avrebbe consentito di affrancare il territorio da un approccio troppo opportunistico, riportando al centro dell'attenzione il futuro delle città con le loro vocazionalità e risorse, in una parola il potenziale sul quale poter investire per l'avvenire dell'intera regione.

Perché si è scelto di muovere proprio dalle città nel processo di pianificazione territoriale di livello regionale? La ragione è che – come affermato autorevolmente dalla Commissione europea negli indirizzi strategici della programmazione 2007-13 – le città sono da considerare oggi il fulcro dello sviluppo, lo snodo propulsore delle dinamiche economiche e sociali, il luogo in cui si condensano tutti i conflitti sociali determinati dalla coesistenza delle diversità e della multiculturalità che caratterizzano il vivere collettivo di questo millennio.

Del resto, anche la visione della Commissione europea per l'Europa al 2020, insistendo sul ruolo positivo delle municipalità e sulla possibilità di risolvere i problemi a partire dalla scala locale, suggerisce di investire su settori emergenti con particolare riferimento alle attività che rendono le città più *smart, green, inclusive*, con un chiaro riferimento ai beni della conoscenza, alle risorse ambientali e alle dinamiche dell'inclusione sociale, che rappresentano le vere sfide del futuro. Tutto ciò si è cercato di applicarlo anche alle città calabresi, in un momento in cui, come mai prima di allora, si percepiva il bisogno di dare al territorio regionale una nuova opportunità, proprio a partire dai comuni, *prima e unica nostra vera invenzione politica*⁷.

Attuare questo ambizioso approccio a livello regionale non sembrava impossibile, vista l'importante innovazione introdotta dalla l.u.r. 19/02, e fatta propria dal Qtrp, relativamente agli strumenti di piano di livello comunale. Attraverso la definizione del Piano strutturale comunale (Psc), previsto dalla l.u.r. 19/02, si era voluto sostituire infatti al Piano regolatore generale (Prg), tradizionale strumento regolativo

⁷ Cfr. Maltese 2007.

La vicenda del piano

finalizzato al controllo dell'uso del territorio, uno strumento più complesso e articolato, con carattere operativo e strategico, orientato anche alla programmazione temporale ed economica degli interventi.

Dotarsi di un riferimento come il Psc significa aver definito chiaramente le prospettive e le priorità dei territori; significa aver deciso, amministratori e cittadini insieme, quale volto dare alla propria città, quali opportunità garantire alle generazioni future, e soprattutto come preservare il territorio; significa, insomma, aver stabilito, attraverso il fondamentale strumento della partecipazione (opportunamente normato dall'art. 11 della l.u.r. 19/02), le regole del gioco per l'uso corretto e razionale delle risorse di cui si dispone; regole chiare e certe come unica garanzia di democrazia e del vivere civile.

Basterebbe disporre di strumenti di piano ben costruiti, ovvero impostati secondo la regola d'oro della connessione programmatica tra caratteristiche strutturali del territorio, opportunità di sviluppo, strumenti finanziari a disposizione e scelta delle priorità, per essere già a metà dell'opera. Per contro, i ritardi accumulati non solo determinano una condizione di svantaggio, ma vanificano anni di studi, di approfondimenti, di innovazione degli strumenti, di rivoluzione nell'approccio di governo, e soprattutto vanificano l'uso di fondi pubblici già impegnati.

Se ci fosse stata allora – nella nuova fase di rilancio del governo pubblico del territorio – un'adeguata consapevolezza circa l'importanza di una coraggiosa assunzione di responsabilità da parte delle società e delle istituzioni locali, sarebbe apparso evidente che il vero strumento principe d'intervento era il Piano strutturale comunale, che avrebbe dovuto essere considerato come una priorità assoluta da parte delle amministrazioni. E invece la contestazione più ricorrente da parte delle amministrazioni comunali, quando venivano sollecitate nell'adempimento di un così importante impegno, consisteva nel lamentare l'oggettivo impedimento dovuto alla sfasatura rispetto al quadro programmatico costituito dal Qtr (in fase di redazione in contemporanea rispetto ai Psc comunali). Questo atteggiamento era in gran parte pretestuoso, considerato che, secondo la l.u.r., le Linee guida della pianificazione regionale (già approvate e vigenti dal dicembre 2006) rappresentavano già di fatto l'indirizzo programmatico cui ispirarsi⁸ nella

⁸ Con l'entrata in vigore delle Linee guida della pianificazione regionale si è dato avvio al primo atto della pianificazione territoriale e urbanistica in forma coordinata e omogenea e alle differenti scale, al fine di dare indirizzi e riferimenti agli enti provinciali e comunali, secondo quanto sancito dal principio di sussidiarietà, espresso nella legge regionale 19/02 e dal principio di governance, entrambi richiamati e ribaditi nel Protocollo di intesa di cui al comma 5 dell'art. 17 della l.u.r. 19/02.

pianificazione di livello locale. Insomma, ci si è trovati di fronte all'ennesima reiterazione di comportamenti abituali di deresponsabilizzazione dei comuni rispetto alle scelte della pianificazione, insieme a una totale assenza di consapevolezza circa il più innovativo elemento introdotto dalla l.u.r.: l'approccio alla pianificazione territoriale fuori dagli schemi tradizionali dei «piani a cascata», che pone tutti gli enti territoriali egualmente e parallelamente responsabili delle scelte collettive a partire dalle reali esigenze e potenzialità del territorio, con le stesse possibilità di incidere sulle direttrici dello sviluppo.

La percezione corrente, a livello regionale, è che un simile approccio non sia ancora maturo in Calabria. Non sono ancora chiare le priorità su cui le città dovrebbero puntare per cercare di contenere gli effetti della crisi, nonostante le significative risorse investite dalla Regione per dotare i comuni di adeguati strumenti di supporto alle decisioni. Appaiono in particolare ancora scarsi i risultati dei Piani strutturali comunali. La verità è che ancora oggi molti di questi strumenti languono nel limbo delle innumerevoli «proroghe»⁹, frutto di una deliberata scelta di eterno *regime transitorio*¹⁰. Così non è ancora stato recepito in Calabria il principio fondamentale dell'integrazione territoriale. L'approccio degli enti locali, costantemente coinvolti nel laborioso percorso di concertazione fin dalla presentazione del Documento preliminare del Qtrp¹¹, era spesso orientato al cosiddetto principio delle «uguali opportunità per ciascun territorio», che si traduceva di fatto in richieste identiche, senza nessuna attenzione al criterio dell'integrazione secondo cui ciascun ambito territoriale avrebbe dovuto, piuttosto, porre in valore le proprie specificità beneficiando anche, e contemporaneamente, degli effetti degli investimenti sul resto del territorio regionale. E invece, solo per fare un esempio, le richieste di

⁹ Nell'aprile del 2010, a ben 8 anni dall'entrata in vigore della legge urbanistica regionale 19/02, oltre l'85% dei comuni calabresi aveva il Psc ancora in fase di redazione, mentre oltre il 5% non aveva mai avviato alcuna attività.

¹⁰ C'è comunque da sottolineare che le difficoltà finanziarie in cui versano le amministrazioni comunali, a causa dei tagli agli enti locali dettati dalle manovre finanziarie del governo nazionale, incoraggiano, mai come in questo momento, politiche aggressive sul territorio («in Italia tra il 1990 e il 2005 sono stati ingoiati dal cemento 3,5 milioni di ettari, una superficie più grande di Lazio e Abruzzo messi insieme»: Corrado Augias in «la Repubblica», 12 ottobre 2010). I comuni, in affanno per scarsità di risorse, trovano fonte di sostentamento partendo dal consumo di territorio, e intanto 5500 comuni in Italia (su 8000) sono a rischio idrogeologico.

¹¹ Il Documento preliminare del Qtr (di cui all'art. 25 comma 2, l.u.r. 19/02), composto dai documenti a) quadro conoscitivo, b) schema delle scelte di pianificazione e c) valutazione di sostenibilità, è stato oggetto di valutazione in Conferenza di pianificazione ai sensi del comma 1 art. 13, l.u.r. 19/02.

La vicenda del piano

previsione di nuovi porti o nuovi aeroporti (quasi uno per provincia!) sono state alla base di lunghi ed estenuanti confronti, senza tenere in alcun conto la logica dell'efficienza del sistema dei trasporti il quale, come è noto, non necessariamente deve essere costituito da tanti nodi, di uguale livello, per quante sono le polarità urbane regionali¹². L'apertura del processo di pianificazione alle procedure concertative si è tradotta di fatto in un difficile tentativo di far ri-scoprire le potenzialità di ciascun territorio, puntando alla valorizzazione delle identità e delle specificità su cui costruire il vantaggio competitivo, anche oltre il livello regionale.

A tale proposito sembra opportuno citare la Visione guida definita nell'originaria stesura del Qtrp (dicembre 2009), che faceva opportunamente leva sulle «principali risorse identitarie di cui dispone la Calabria per valorizzare le economie vocazionali locali, immettendole nel sistema dei flussi globali da cui dipendono le possibilità di sviluppo del territorio regionale. Il valore delle risorse identitarie non viene considerato un dato, ma un costrutto che racchiude al suo interno il giudizio di rilevanza sia come patrimonio da salvaguardare (per il suo ruolo nel funzionamento del sistema di sviluppo locale, e per la capacità di caratterizzare e qualificare il territorio e il paesaggio) sia come insieme di potenzialità endogene da investire nello sviluppo, con una visione progettuale che impegna all'azione modificando concretamente i campi cognitivi, i convincimenti e le razionalità degli attori locali».

Solo così è possibile far fronte al rischio che il territorio ritorni a essere oggetto di opportunistiche deroghe al buonsenso, reindirizzando gli attori al corretto uso della cosa pubblica nel rispetto dei diritti della collettività.

Definire il piano sulla base di scelte predisposte in coerenza con gli atti della programmazione regionale e con il concorso attivo dei soggetti che si riconoscono volontariamente nelle proposte avanzate, offre la possibilità di stringere un accordo tra le molteplici parti in gioco, mirando a orientare le future politiche del territorio regionale. Si potrebbe concretare così anche in Calabria quel modello di pianificazione concertata e consensuale che intende rendere più efficace e condivisa la gestione del territorio, contribuendo positivamente allo svi-

¹² Senza tenere conto ad esempio che un significativo investimento sui tre aeroporti già esistenti (più che sufficienti per una regione di scarsi 2 milioni di abitanti) avrebbe prodotto benefici per tutta la popolazione molto più significativi che non la realizzazione di un nuovo aeroporto; e senza tenere conto che una maggiore attenzione all'hub portuale di Gioia Tauro (piuttosto che pensare alla costruzione di nuove realtà portuali) avrebbe finalmente prodotto quei risultati attesi da oltre trent'anni, per tutto il territorio regionale.

luppo civile di una società che ha manifestato la volontà di riscattarsi dal pesante fardello del passato.

Il significativo lavoro di concertazione istituzionale e di partecipazione alla redazione dello strumento di piano svolto in Calabria lascia tuttavia, visti gli esiti a posteriori, più di un dubbio circa la garanzia che il cosiddetto *Piano consensuale* possa effettivamente superare i vincoli della politica. Gli accordi stretti con il territorio in un processo di pianificazione partecipata dovrebbero costituire una forma d'impegno reciproco tra le amministrazioni e la collettività locale che attende i benefici di quelle scelte condivise, rappresentando essa stessa il *sigillo* e l'*osservatorio* per il concreto perseguimento degli obiettivi contenuti nel piano.

La riflessione sul valore intrinseco della partecipazione e sul potere del piano nell'orientare le scelte e incidere sullo sviluppo di un territorio si misura con le reali difficoltà dovute all'intreccio con le pratiche della politica. Cosicché può accadere che quello stesso territorio e la società che lo abita possano poi fare a meno dell'intenso lavoro di concertazione prodotto, ri-adattandosi velocemente a una nuova condizione di attesa e di rinvio.

Almeno questo è ciò che sembra insegnarci l'esperienza calabrese di costruzione del proprio piano territoriale e paesaggistico, oggi di nuovo nelle secche di una vicenda che sembra non avere mai fine.

A oggi il Qtrp della Calabria è arenato nei meandri della politica che, appellandosi al comprensibile diritto di revisione di uno strumento così importante, ha di fatto messo definitivamente a tacere quel risveglio di consapevolezze che il processo di piano aveva comportato, producendo inoltre come inevitabile conseguenza l'inefficacia del sistema di regole, dettate dal Quadro delle tutele, che la Regione avrebbe dovuto con urgenza assumere come paradigma del «buon governo».

VI. Calabria: pre-figurazioni progettuali di Pino Scaglione

1. *Territori in transizione, tra crisi temporanea e crisi permanente.*

La Calabria è un territorio in prevalenza appenninico, circondato da una lunga fascia costiera, in fase di perenne transizione nel passaggio da un'economia – fino alla prima metà del secolo scorso – di carattere prettamente agricolo, a un sistema ibrido-misto. Qui l'industrializzazione a tappe forzate e il terziario, commerciale e per le imprese, hanno sostituito progressivamente le attività tradizionali, fondate sull'uso delle risorse endogene.

Ne è scaturito un modello di sviluppo distorto ed errato – come per la gran parte del Meridione – che ha caratterizzato la crescita della regione di questi ultimi cinquant'anni. Un modello su cui incombono da sempre carenze infrastrutturali, di carattere sociale ed economico, e con una condizione cronica di degrado fisico e ambientale del territorio, e dei centri urbani in generale, bene evocata nelle immagini fotografiche raccolte in questo libro. In un racconto per immagini della Calabria, luci e ombre si susseguono letteralmente, tra scenari naturali di alto valore paesaggistico e strati di degrado concentrati in prevalenza nelle aree di sviluppo urbano, nate fuori (molto di più) e dentro (assai meno) le previsioni degli strumenti di pianificazione comunale, e comunque senza regole per la qualità.

Su questo sfondo – che ha un retroterra di fratture socio-politiche e urbane il quale risale alle vicende risorgimentali – la costruzione di nuovi scenari territoriali e nuovi modelli di sviluppo, tra cui la redazione del Quadro territoriale regionale (2005-10), è stata mirata a una sostanziale inversione di tendenza, anche per garantire la sintonia con le principali politiche di sviluppo comunitarie e nazionali, e con i recenti documenti di programmazione.

Pino Scaglione

È ormai matura la consapevolezza dell'appartenenza della Calabria al sistema europeo, e in particolare delle potenzialità associate alla sua posizione strategica nella regione euromediterranea, misconosciuta fino a oggi dalla sua classe dirigente, e mai fatta oggetto di specifiche progettualità.

La nuova politica dovrà farsi carico dell'obiettivo di colmare il consistente divario ereditato dal passato – espressione di una condizione di crisi diffusa e sotterranea sfociata oggi in crisi locale permanente – offrendo indirizzi intelligenti e chiari per la pianificazione del territorio a scala regionale, tenendo conto anche degli avanzamenti compiuti dalle pratiche urbanistiche in Italia e in Europa. Di qui l'idea di costruire un percorso di piano non tradizionale, ma fortemente orientato verso i progetti – pochi, mirati ed efficaci – che ha ispirato il percorso di redazione del Qtr della Calabria. Con una visione ampia, capace di interpretare il contesto, anticipandone gli scenari futuri e creando condizioni nuove in un quadro coordinato di riferimenti territoriali, utilizzati come supporto alla ricucitura tra situazioni locali, programmi di breve e lunga durata, attese sociali.

Il progetto per un nuovo modello di territorio calabrese, nell'insieme dei suoi diversi e complessi contesti regionali, è stato dunque assunto come priorità – importante quanto il risanamento istituzionale, dell'economia e della società – in un disegno coerente rispetto alle diverse «anime» urbane e territoriali della Calabria. Interpretando quanto lo stesso territorio chiede, ossia soprattutto il risanamento degli squilibri urbanistici e delle inesatte direttrici di sviluppo, apparse come impedimento per un coerente sviluppo di tutti i territori e per il reale decollo di quelli più avanzati.

Il progetto di territorio come strumento prioritario d'intervento si è reso necessario anche a causa della scarsità di strumenti prossimi alla fase di attuazione. Ne è emersa un'interpretazione del piano territoriale come occasione per promuovere una nuova politica affidata a progetti strategici, in particolare per alcuni territori emergenti, e per le aree urbane trainanti.

Oltre che sui temi urbani – impostati attraverso i Laboratori di progetto del Qtr, che hanno riguardato l'area di Lamezia, Gioia-Tauro/Reggio Calabria e Catanzaro, Cosenza e la Piana di Sibari – l'attenzione si è concentrata soprattutto sul martoriato sistema costiero e le sue articolazioni urbane verso l'entroterra, e al tempo stesso sul grande patrimonio di natura offerto dai diversi parchi e dalle numerose aree sensibili ecologicamente.

Il paesaggio naturale è stato assunto come ingrediente principale dei diversi tematismi progettuali, e come elemento d'identità diffusa, nonostante in Calabria appaia da sempre come una risorsa marginale e di sfondo, non ancora del tutto compresa e tanto meno valorizzata. Lo stesso paesaggio diventa una risorsa strategica, che può sostanziarsi nella valorizzazione delle differenti istanze locali che lo compongono, come in un prezioso mosaico, facendo leva sulle grandi potenzialità che l'insieme di territori calabresi racchiude ancora oggi, malgrado le offese e le distorsioni subite.

2. Territorio e città. Osservare-rigenerare-progettare.

La crisi permanente conferisce oggi al territorio della Calabria un senso di accentuato squilibrio, che si avverte anche nella precarietà delle scene del territorio, dalle continue conurbazioni fino ai territori più marginali e incolti. Le deboli e incomplete strutture urbane appaiono in gravi difficoltà, per di più sotto il peso della Grande recessione in atto nel nostro paese.

In questa situazione di stallo, emergono tuttavia alcuni segnali di dinamismo nelle principali città e nei centri urbani più importanti. Rimettere in moto politiche di sviluppo delle aree con maggiori potenzialità è stato dunque uno dei motivi trainanti dell'esperienza del Laboratorio di progetto, ripensando la regione come un mosaico di territori articolato e complesso, e immaginando di poter ritrovare la coerenza tra progetti di qualità e investimenti – non più a macchia di leopardo – in grado di tenere unite la dimensione urbana e paesaggistica, le politiche territoriali, le strategie di sviluppo, i processi di valorizzazione.

I nuovi sistemi urbani più disarticolati e macroscopicamente diffusi – che configurano anomale aree metropolitane, come nel caso della città di Valle Crati-Cosenza-Rende o del Reggio – richiedono nuove forme di lettura, nuove strategie di sviluppo e progetti più adeguati, con uno sguardo che li avvicini quantomeno alla dimensione del Mediterraneo. C'è bisogno di un riequilibrio progettuale tra differenti sistemi urbani, nei rapporti tra costa e interno, tra mare e montagna, capace di contenere il consumo di suolo, di riorganizzare in forme efficaci e realmente sostenibili la crescita, di redistribuire meglio l'offerta turistica, di ridare senso all'equilibrio demografico-insediativo.

Ciò anche attraverso il riconoscimento di nuove funzionalità del sistema infrastrutturale, necessarie per consolidare la dimensione poli-

centrica dei centri e delle città, come unica via praticabile per dare corso alle direttive comunitarie, ripensando la distribuzione di flussi, servizi, aree di sviluppo.

Come dimostrato attraverso le sperimentazioni progettuali avviate nel corso dei Laboratori di progetto, le città e i centri urbani restano dunque il nodo nevralgico dell'auspicato processo di riorganizzazione e rigenerazione della regione.

Qualità contro quantità, sostenibilità contro squilibrio, rigenerazione contro espansione sono state le nuove parole d'ordine alla base dei progetti, che sfidano le arretratezze croniche. Il verde urbano e periurbano, attivatore di un possibile riequilibrio nei rapporti tra campagna e spazio urbanizzato (le città calabresi sono, da anni, agli ultimi posti del rapporto di Legambiente sulla dotazione di verde e sulla qualità urbana). La concentrazione dei servizi e delle attrezzature urbane di riqualificazione del costruito, soprattutto a favore delle zone realizzate in forme spontanee, abusive, precarie. Un ridisegno complessivo degli spazi pubblici e la realizzazione di alcune significative architetture di qualità «pilota», intese come germi positivi di rigenerazione urbana e fulcro di progetti strategico-urbanistici. Tutto ciò appare necessario per una nuova strategia mirata alle ricuciture urbane, al rimodellamento delle periferie, alla costruzione di ambienti adatti a nuove relazioni sociali e culturali, alla ricomposizione del variegato mosaico dei differenti contesti locali definitisi nella Calabria di questi ultimi anni.

3. Laboratori di progetto: infrastrutture, progetti urbani, spazio pubblico, come manifesto di urbanità.

Le forme di autoproduzione dell'abitare propongono all'urbanistica e al progetto contemporaneo nuove modalità di accesso ai problemi territoriali e dello spazio urbano, con una flessibilità interpretativa che richiede approcci nuovi, una forma di «ottimismo operativo» (Gausa, a cura di, 2005) che sostituisca metodi troppo improntati al tradizionale ciclo – chiuso su stesso – analisi-progetto, rivelatosi, nel tempo, inadeguato per la città esistente, dunque ancor meno opportuno e idoneo per quella contemporanea e futura.

Il lavoro di ricerca, condotto sul campo con tempi brevi, ricorrendo all'*ottimismo operativo*, testimonia di questa volontà dell'agire *pluri-trans-disciplinare*, e si avvale delle conoscenze prodotte da prece-

denti ricerche, ma anche della rapidità di azioni con una logica aperta, resa possibile dal confronto con i protagonisti.

Muovendo da queste considerazioni, si sono affrontati all'interno dei Laboratori i temi dello spazio pubblico, del rapporto tra infrastruttura e contesto, delle intersezioni tra tessuti differenti, tra abitato e campagna, mirando alla rigenerazione urbana, in una realtà dove l'individualismo ha prodotto case super rifinite dentro e non finite fuori, a ribadire il concetto che il pubblico non interessa, se non al pubblico per l'appunto.

Un progetto per lo spazio pubblico e per i contesti attraversati dalle infrastrutture (ferroviarie principalmente, ma anche stradali) che assumano il senso di luoghi urbani e aree di transito ri-significati e rigenerati, piazze, strade, slarghi, percorsi urbani, con un disegno che non sia frutto di ritagli, esito di precarietà e occasionalità, ma che serva anche a ricucire, a dare nuove qualità e diventare motore di azioni multiple di miglioramento della condizione urbana complessiva.

Un progetto che valorizzi e salvaguardi al contempo gli spazi aperti della natura a contatto con la città, attraverso una «discesa» del paesaggio e della campagna nell'urbano – come nuove e interagenti piattaforme ecologiche – coinvolgendo il privato nell'azione del pubblico.

Questo lavoro sullo spazio pubblico nel difficile contesto della Calabria non poteva – e non può tuttora – prescindere da altri elementi della scena urbana contemporanea, come le strade e le infrastrutture più in generale, le porte di arrivo (dal cielo, dalla terra e dal mare), la mobilità, gli infra-spazi, gli assi e poli della grande distribuzione commerciale, le strade mercato, le aree industriali e artigianali.

Un nuovo progetto urbano dovrà dimostrarsi capace di qualificare uno spazio pubblico flessibile, adattato alle condizioni sociali ed economiche di questa difficile, quanto ricca, realtà, assumendo come capisaldi alcuni obiettivi imprescindibili, quali: ampi processi di rigenerazione, non solo fisica ma anche sociale ed economica; modernizzazione del sistema delle reti e delle relazioni, nonché della mobilità; ricucitura tra spazi, tra nuovo, moderno e contemporaneo, tra luoghi del consumo e luoghi della vita quotidiana e dell'abitare.

I Laboratori di progetto del Qtr hanno avuto l'ambizione di avviare una stagione di nuove opportunità per la Calabria; mentre i nuovi percorsi dell'urbanistica, attraverso nuove formulazioni del progetto urbano, avrebbero dovuto predisporre un campo fertile per nuove stagioni della città e dei territori, il progetto di paesaggio e di architettura doveva assumere il ruolo di manifesto di civiltà e rappresentatività del cambiamento.

In questa prospettiva, alcune sperimentazioni, prodotte nel corso di un intenso workshop durato circa 10 giorni (novembre 2009), hanno riguardato lo sviluppo integrato di Gioia Tauro, interpretato come nodo primario portuale-mediterraneo, ridefinito all'interno di un arcipelago urbano che ne rafforza le potenzialità. Il progetto era mirato a esaltare la vocazione di questo contesto, prevedendo in particolare un hub della *Trasportistica* e la riorganizzazione dei collegamenti ferroviari da e verso Reggio, assumendoli come attivatori di nuove occasioni di sviluppo. Al progetto per Gioia Tauro era connesso il «filo rosso» di un nuovo sistema di trasporto ferroviario-metropolitano per Reggio Calabria, riqualificando in particolare il suo affaccio sullo Stretto, tra paesaggio e città metropolitana.

Lamezia e la città trasversale calabrese fino a Catanzaro, candidate da sempre a territorio snodo, sono state ripensate come incubatori di avanzamento agro-industriale per le imprese calabresi e del bacino Mediterraneo, e luogo di riorganizzazione della direzionalità regionale, reso accessibile con sistemi di mobilità sostenibile e servizi d'intermodalità, trattando gli spazi dell'infrastruttura, anche in questo caso, come motori di riconnessione tra centro e periferia, tra collina e valle.

Sono invece rimaste in attesa le proposte per Cosenza, Sibari, Crotona e il Vibonese. È molto probabile che non vedranno mai la luce. La stagione di rinnovamento urbanistico, l'attesa del progetto di qualità come strumento di cambiamento, del «progetto di architettura che sembra riappropriarsi della capacità di disgelare potenzialità latenti, di comprendere le ragioni che stanno alla base dei processi in atto, di fornire punti di aggancio per riflessioni progettuali successive di scale diverse» (Macchi Cassia e altri 2004), sembra ormai un bel ricordo nell'infuriare della crisi permanente, e nell'alternarsi delle compagini governative inadatte a comprendere la portata di queste innovazioni necessarie.

VII. Catanzaro-Lamezia Terme. La città dei due mari

di Matteo Di Venosa

La *città dei due mari* si configura come un sistema insediativo lineare che si estende da Lamezia Terme a Catanzaro, lungo la valle del fiume Amato. Una *città istmo* di circa quaranta chilometri, che unisce lo Ionio e il Tirreno e che si struttura lungo il corridoio infrastrutturale stradale e ferroviario, intercettando una varietà di contesti ambientali e territoriali locali.

La proposta di Città dei due mari ha preso forma all'interno di un Progetto di territorio elaborato nell'ambito dei Laboratori di progetto organizzati dalla Regione Calabria, durante la fase di redazione del Qtrp (Quadro territoriale regionale paesaggistico)¹. Il Progetto di territorio ha fatto leva sui valori di contesto della valle, interpretando le dinamiche di trasformazione in atto come condizioni da mettere in coerenza per la trasformazione sostenibile dell'intera area. Le note che seguono descrivono sinteticamente i principali passaggi metodologici di tale esperienza progettuale.

1. Interpretare i processi in atto.

La ricostruzione critica dei processi di trasformazione in atto nell'area Lamezia-Catanzaro evidenzia alcune dinamiche urbanizzative con le loro potenzialità ma anche con le criticità da risolvere attraverso il progetto (fig. 1). In particolare:

¹ Al laboratorio di progetto, che si è svolto a Tiriolo (in provincia di Catanzaro) dal 6 al 14 novembre 2009, hanno partecipato Matteo Di Venosa, Vito Cappiello, Mauro Berta, Alessandra Alvaro, Simona Costabile, Eliana Currado, Roberto Dini, Luca Galella, Ilaria Iacomino, Alfredo Iovino, Ottavio Lorenzano, Raffaella Massacesi, Rocco Mafra, Valentina Micozzi, Francesco Naimoli, Ottavia Parisi, Michela Penna, Vincenzo Renda, Oreste Vartellini, Antonio Dattilo, Angela Casile, Massimiliano Cozza D'Onofrio.

Matteo Di Venosa

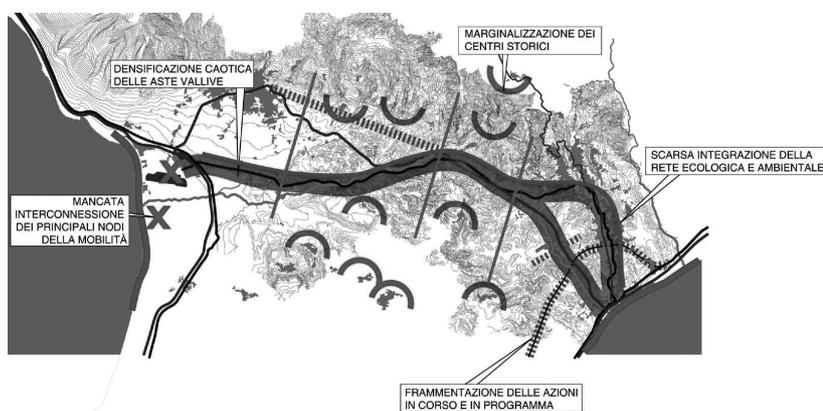
Densificazione delle aste vallive

Lungo la valle del fiume Amato, nello spazio associato alla strada statale n. 280, si assiste a una progressiva urbanizzazione «a grani», in presenza di attività essenzialmente commerciali e logistiche. Tali dinamiche, che interessano anche la valle del Corace, sono l'esito di politiche localistiche e frammentarie perseguite dalle singole municipalità. Emerge nell'insieme una conurbazione insediativa priva di coesione interna, avulsa dai contesti che attraversa, e scarsamente connessa ai territori attraversati.

Frammentazione delle azioni in corso e in programma

Gli investimenti in corso e programmati dai differenti enti territoriali (comuni, Provincia, Anas, Rfi, ferrovia regionale) si stanno attuando in assenza di un quadro di riferimento unitario e coordinato. Progetti importanti come quelli previsti in località Germaneto (asse pendolo, palazzo della Regione, polo ospedaliero e fieristico) e Lamezia (area Api, piattaforma logistica, riconversione delle aree ex Sir), o come i programmi di dismissione di alcuni tratti della ferrovia, la realizzazione in corso della variante alla strada statale 106 in prossimità di Catanzaro, appaiono episodi isolati dai propri contesti di riferimento. Il modello di sviluppo territoriale evidenzia da un lato la forte auto-

Figura 1. La valle del fiume Amato.
Quadro di sintesi delle criticità territoriali.



nomia e dinamicità dei soggetti istituzionali, dall'altro la forte frammentazione delle iniziative in corso.

Marginalizzazione dei centri storici

Il processo di rafforzamento insediativo ed economico della direttrice valliva tra Lamezia e Catanzaro tende a marginalizzare i tessuti insediativi minori localizzati lungo i crinali principali e secondari. Ciò induce il progressivo abbandono dei centri storici e il conseguente degrado delle loro strutture di permanenza e delle loro emergenze architettoniche.

Inefficiente interconnessione dei principali nodi della mobilità

Con circa un milione e mezzo di passeggeri all'anno, l'aeroporto di Lamezia Terme rappresenta la principale porta di accesso della regione Calabria. I programmi di sviluppo promossi dalla società Sacal che gestisce lo scalo (nuova stazione aeroportuale e prolungamento della pista) sono orientati a rafforzare il ruolo di *gateway* dell'aeroporto e le sue funzioni di scambio. Oggi tuttavia mancano i collegamenti con la vicina stazione ferroviaria, penalizzando gravemente l'intermodalità ferro-gomma-aria come condizione di sviluppo del polo aeroportuale e dell'intera regione Calabria.

Scarsa integrazione delle reti ecologiche

I corridoi fluviali dei fiumi Amato e Corace, i parchi regionali Reventino-Mancuso e delle Serre, le aree archeologiche e termali di Caronte, le aree di pregio agricolo rappresentano i principali valori ambientali e paesaggistici del territorio compreso tra Lamezia e Catanzaro. Tali sistemi paesaggistico-ambientali non sono adeguatamente tutelati e valorizzati. La continuità delle reti ecologiche è seriamente ostacolata da processi urbanizzativi caotici che spesso contraddicono il sistema dei vincoli e delle tutele. Il Piano di assetto idrogeologico, approvato nel 2000, mette in evidenza i notevoli livelli di incompatibilità tra i processi insediativi in atto (in particolare gli interventi commerciali sul fondovalle) e l'assetto geomorfologico e idraulico del territorio in esame.

2. Identificare i contesti.

Le due facciate litoranee di Catanzaro e Lamezia Terme (tra loro molto differenti per valori di naturalità e per fenomeni di compromis-

sione antropica) inquadrano un transetto territoriale nel quale emergono alcuni contesti di spiccata individualità morfologica e paesaggistica:

- la grande piana di Lamezia Terme;
- la valle lineare tra i golfi di Squillace e di Sant’Eufemia;
- i due versanti collinari di appoggio dei centri urbani minori;
- le due polarità urbane di Lamezia e Catanzaro.

La piana di Lamezia Terme

La piana di Lamezia Terme è oggi in gran parte occupata da insediamenti industriali e produttivi (in particolare dall’area industriale ex Sir), dall’aeroporto regionale e da un’urbanizzazione dai caratteri frammentari, che si è strutturata seguendo prevalentemente le direttrici delle principali infrastrutture stradali (strada statale 18, strada statale 280, autostrada A3 Salerno-Reggio). La piana si contraddistingue per i caratteri di pregio dei suoi paesaggi rurali e per la qualità della zona costiera in cui, nonostante gli insediamenti industriali, è possibile riconoscere i tratti di un sistema dunale mediterraneo ancora integro.

La valle lineare tra Catanzaro e Lamezia Terme

La lunga valle lineare costituisce un grande segno paesaggistico che mette in relazione lo Ionio con il Tirreno, separando i parchi appenninici della Sila e dell’Aspromonte. La sua conformazione geografica, corta e ristretta, evoca la forma allungata di un istmo. Nella sua configurazione attuale, la valle può essere considerata un’infrastruttura ambientale complessa, in cui scorrono le reti naturali (il fiume Amato e il sistema dei canali irrigui) e le reti della mobilità stradale e ferroviaria. Lungo la valle, soprattutto negli anni più recenti, si sono insediati numerosi insediamenti di tipo produttivo, commerciale e logistico, che hanno fortemente compromesso i valori originari di naturalità e integrità del fondovalle.

I versanti collinari e i centri storici minori

I due versanti collinari a nord e a sud della valle costituiscono elementi caratterizzanti del paesaggio di attraversamento del fondovalle. Tale contesto si qualifica per la rilevanza dei segni geografici e antropici. Il sistema dei crinali (principali e secondari), le tessiture arboree, le incisioni delle reti idrografiche, i pianori e i calanchi, le aree boschive di castagni e lecceti si alternano ai nuclei compatti dei centri storici minori di origine medievale: Amato, Borgia, Caraffa di Catanzaro, Feroleto Antico, Maida, Marcellinara, Miglierina, Pianopoli, San Floro,

San Pietro a Maida, Serra Stretto, Settingiano, Tiriolo. I caratteri di permanenza di queste strutture insediative rappresentano un elemento di grande potenzialità e valore dell'intera valle.

I centri di Lamezia e Catanzaro

I centri urbani di Lamezia e Catanzaro presentano caratteri morfologici e funzionali estremamente diversificati.

Lamezia Terme, sviluppata in epoca recente fra Nicastro, Santa Eufemia e Sambiasi (intorno alla stazione ferroviaria), stenta ancora a raggiungere una valenza urbana compiuta e consolidata, a differenza di Catanzaro, una città dalle antiche tradizioni, ma cresciuta disordinatamente soprattutto a partire dal dopoguerra, con un tessuto insediativo disorganico e frammentario, anche a causa dei caratteri orografici del sito.

3. Una Visione guida per lo sviluppo sostenibile della valle.

Il Progetto di territorio della conurbazione metropolitana compresa tra Lamezia Terme e Catanzaro (la Città dei due mari) si ispira a una Visione guida multiscalare, compatibile con la strumentazione urbanistica e territoriale vigente (Quadro territoriale regionale, Ptcp di Catanzaro, Piani strategici di Catanzaro e Lamezia, Psc di Lamezia e Catanzaro).

La Visione guida è stata intesa come:

- *immagine sintetica* del possibile assetto futuro infrastrutturale, insediativo e ambientale del territorio, valorizzando le opportunità legate alla riorganizzazione dei sistemi della mobilità che scorrono lungo la direttrice valliva Lamezia-Catanzaro;

- *rappresentazione intenzionale e dinamica* del futuro del territorio preso in esame, che assume criticamente i processi di mutamento in atto, confrontandosi con la pluralità dei soggetti istituzionali che agiscono nello spazio, delineando uno scenario condiviso per le loro reciproche strategie;

- *quadro di coerenza programmatica* per l'insieme dei progetti a valenza strategica, finalizzati alla riqualificazione e allo sviluppo sostenibile del territorio compreso tra Lamezia e Catanzaro.

L'immagine proposta si discosta significativamente da una rappresentazione ormai consolidata di questo territorio inteso e utilizzato

come *spazio corridoio* fortemente polarizzato sui due centri urbani di Lamezia Terme e Catanzaro, collegati tra loro dalla direttrice della strada statale n. 280. In parziale discontinuità con i processi e con le dinamiche di funzionamento in atto, la direttrice trasversale Lamezia-Catanzaro tende a organizzarsi come sistema territoriale integrato (*territorio rete*) che ri-organizza i differenti flussi della mobilità urbana e metropolitana (veicolare, ciclo-pedonale, aerea e ferroviaria) promuovendo la riqualificazione dei differenti contesti attraversati (fig. 2).

Nello scenario auspicato, assume centralità il tema del potenziamento dei tracciati ferroviari esistenti che, opportunamente ammodernati e interconnessi alle altre reti della mobilità, dovrebbero contribuire al riequilibrio della mobilità privata su gomma (l'area tra Lamezia e Catanzaro è giornalmente attraversata da circa 28 000 veicoli gommati), promuovendo lo sviluppo sostenibile dell'intera area. Ma ciò che definisce in modo innovativo la riconfigurazione di questo territorio sono soprattutto le relazioni trasversali che si innestano lungo la dorsale valliva, qualificando le connessioni con i differenti contesti e luoghi attraversati. Tali relazioni ricostruiscono la continuità delle reti culturali, ambientali ed ecologiche in una figura progettuale reticolare, aperta e sostenibile.

La Visione guida fa riferimento alle seguenti strategie:

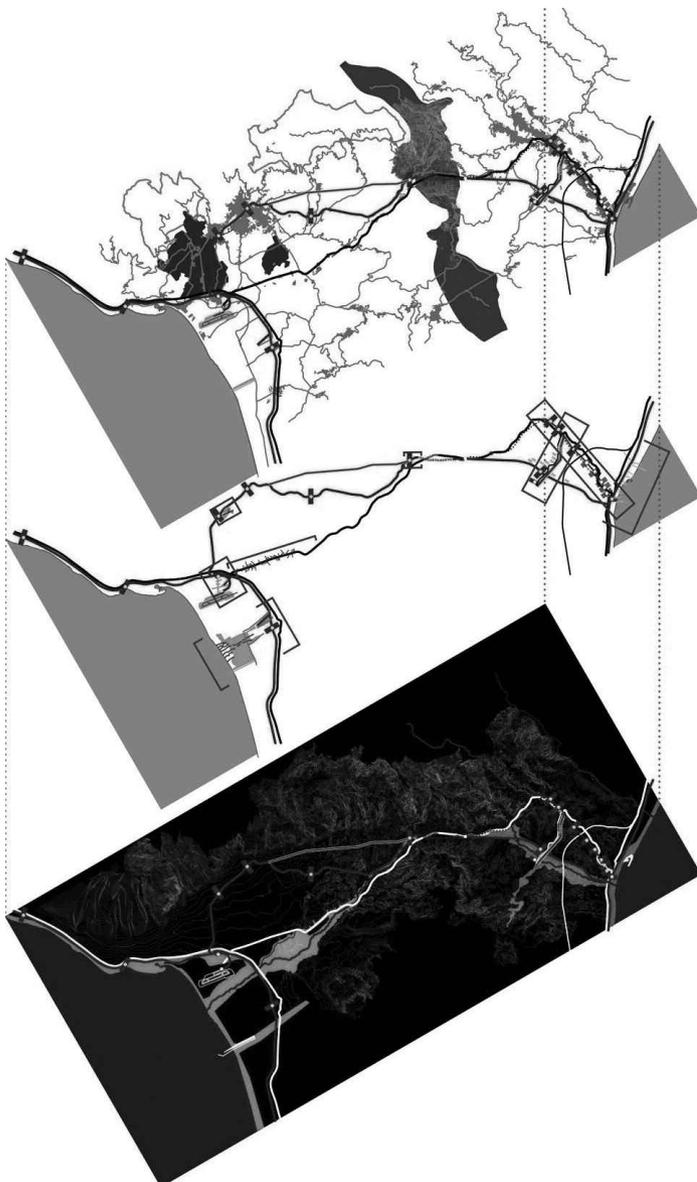
1) *Interconnettere i nodi della mobilità di livello regionale e nazionale*. L'aeroporto e la stazione ferroviaria di Lamezia, le aree logistiche nelle aree ex Sir si interconnettono alle reti della mobilità carrabile e ferroviaria, dando luogo a un sistema intermodale unitario, che amplifica i livelli di connettività dell'intera area e il suo carattere trans-regionale.

2) *Sviluppare e integrare le reti della mobilità sostenibile*. La dorsale valliva si configura come sistema integrato di reti di mobilità sostenibile (ferroviaria, ciclabile e pedonale). Un grande *boulevard ecologico*, che si caratterizza anche come infrastruttura ambientale ed energetica. Il tracciato ferroviario, in particolare, promuove una riqualificazione diffusa dei contesti attraversati grazie alla qualità dello spazio pubblico associato alle stazioni ferroviarie esistenti.

3) *Dare continuità alle reti ambientali e culturali*. La dorsale valliva rappresenta un'infrastruttura ambientale che si qualifica per la densità e la continuità delle sue relazioni insediative, culturali ed ecologiche. Il nuovo sistema di fondovalle intercetta trasversalmente il corridoio ambientale che connette i due parchi naturali della Sila e delle Serre dando continuità alla grande figura ambientale dell'Appennino Parco d'Europa (APE).

Catanzaro-Lamezia Terme. La città dei due mari

Figura 2. Una visione guida per la città dei due mari.



4) *Polarizzare gli attrattori di livello territoriale.* Le reti della mobilità si integrano con le grandi attrezzature di livello urbano e territoriale. Queste ultime diventano i poli di centralità del sistema metropolitano, i nodi di eccellenza in cui si concentrano le attività terziarie, commerciali, l'università e i centri di ricerca (polo Germaneto e le aree API). Tale strategia tende a reintegrare le aree dell'ex Sir, valorizzandole grazie all'inserimento di funzioni di ricerca e di sperimentazione di energia sostenibile.

5) *Riqualificare le reti insediative esistenti.* La nuova dorsale attrezzata promuove la riqualificazione dei tessuti insediativi esistenti. Non solo le aree urbane direttamente servite dai tracciati ferroviari (Lamezia e Catanzaro Lido), ma anche i centri storici di crinale integrati in una nuova rete di relazioni ambientali e culturali.

4. *Promuovere i progetti strategici.*

La Visione guida, coerentemente con la programmazione dei fondi strutturali in corso (in particolare l'Asse prioritario VIII, *Città, Aree urbane e Sistemi territoriali*, e l'Asse prioritario VI, *Reti e collegamenti per la mobilità*, del Por Fesr Calabria 2007-13), assume la centralità di alcuni progetti strategici ritenuti in grado di trascinare lo sviluppo sostenibile dell'intera conurbazione metropolitana Lamezia-Catanzaro. In particolare i progetti interessano i seguenti temi (tav. 16):

a) *Valorizzazione dell'area Asi di Lamezia Terme* (fig. 3). Si tratta di cogliere le potenzialità di questo territorio – il suo grado di trasformabilità legato soprattutto all'infrastrutturazione primaria esistente e alla sua prossimità con la fascia costiera – mettendone a sistema le valenze urbane e paesaggistiche. L'obiettivo è trasformare i 1050 ettari di quest'area in un grande polo per la ricerca (sul modello del *tecno parco* e del *business park*) e la produzione nel settore agroalimentare (in relazione all'esistente mercato generale ortofrutticolo). Il polo dovrebbe essere opportunamente integrato con una quota di tessuto ricettivo e residenziale, dedicato all'indotto generato dalle attività di produzione e ricerca, e servito da estesi sistemi di captazione energetica, in grado di garantire una cospicua percentuale del fabbisogno energetico del nuovo polo.

b) *Connessione ferroviaria con l'aerostazione di Lamezia Terme Sant'Eufemia.* Il progetto indaga le potenzialità spaziali associate a un nuovo collegamento tra la stazione ferroviaria e l'aeroporto. Il nuovo

Catanzaro-Lamezia Terme. La città dei due mari

tracciato ferroviario descrive un arco di circonferenza che racchiude un'area urbana da riconvertire per servizi e attività ricettive connesse alla retroportualità aerea. Il progetto urbano ridefinisce i caratteri insediativi di questa importante centralità territoriale. L'arco ferroviario si ispessisce, guadagnando una fascia alberata, una pista ciclabile e un percorso pedonale, e trasformandosi così in un vero e proprio boulevard urbano, che raccoglie la trama dei percorsi minori e ridisegna la forma della città verso oriente.

Figura 3. Il progetto di valorizzazione dell'area Asi di Lamezia Terme.



Matteo Di Venosa

c) *Sviluppo commerciale lungo la strada statale 280* (fig. 4). Il progetto assume ed esplora l'ipotesi di trasferire le cubature commerciali previste lungo il fondovalle a ridosso dell'alveo fluviale, sul tratto rettilineo di strada statale 280 che connette lo svincolo della tangenziale con l'autostrada Salerno-Reggio Calabria all'imbocco del solco vallivo. Si prevede di utilizzare il capitale fisso territoriale costituito dalle infrastrutture presenti, densificando nel loro intorno un asse di sviluppo produttivo e commerciale, ampiamente interrotto da corridoi ambientali, collocati in coincidenza dei corsi d'acqua minori.

d) *Valorizzazione del polo terziario di Germaneto* (fig. 5). Il principale elemento di criticità di Germaneto è costituito dalla mancanza di coordinamento dei nuovi interventi, realizzati in modo incrementale e senza un disegno unitario. Sull'area, inoltre, sono in previsione numerosi progetti, tra cui grandi attrezzature ed edifici di servizio (campus Magna Grecia, Cittadella regionale, nuovo ospedale di Catanzaro) e la nuova linea ferroviaria leggera di collegamento con Catanzaro (il cosiddetto *pendolo*). Il progetto prevede pertanto di rafforzare il carattere di grande polo di servizio per tutto il territorio metropolitano della Città dei due mari, puntando sul ruolo strutturante dell'asse infrastrutturale costituito dalla linea del *pendolo*. L'asse diventa occasione di riqualificazione dello spazio aperto e di riconnessione morfologica tra edifici esistenti e di progetto.

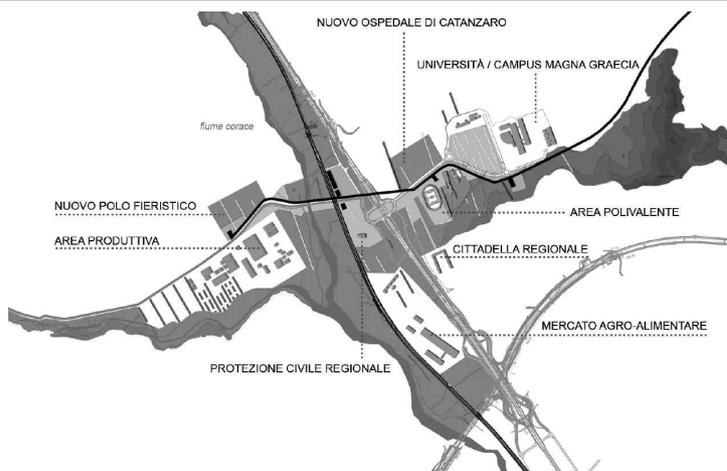
Figura 4. Ipotesi di sviluppo commerciale lungo la statale 280.

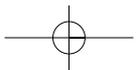
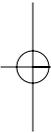
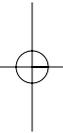


Catanzaro-Lamezia Terme. La città dei due mari

e) *Città lineare sull'asse della Fiumarella*. Il progetto promuove la valorizzazione e la riqualificazione del tracciato ferroviario regionale come condizione per la riqualificazione dell'insediamento di Fiumarella. In particolare, le stazioni diventano le nuove centralità urbane che riqualificano il denso e compatto tessuto urbanizzato attraversato dalla linea ferrata.

Figura 5. Il progetto di valorizzazione del polo terziario di Germaneto.





VIII. Tutele di paesaggio di Massimo Angrilli

1. *Innovazioni di metodo per la revisione dei vincoli nella Regione Calabria.*

L'obiettivo di questo scritto è contribuire all'individuazione dei beni paesaggistici mirata al rafforzamento delle tutele in regioni problematiche come la Calabria, che hanno sofferto gli effetti devastanti di un modello di sviluppo predatorio nei confronti del paesaggio e dell'ambiente. Prende lo spunto da uno studio¹ condotto dal dipartimento Ambiente, reti, territorio della Facoltà di Architettura di Pescara², con il contributo di un team di esperti³, in collaborazione con la direzione regionale per i Beni culturali e paesaggistici della Calabria⁴ e con il dipartimento Urbanistica e gestione del territorio della Regione Calabria, finalizzato alla definizione di un manuale d'uso per la gestione del complesso normativo dei beni paesaggistici vincolati ai sensi della legge 1497/39 della Regione Calabria e a supporto della pianificazione paesistica regionale.

Gli scopi del Poat (Progetto operativo di assistenza tecnica) per il caso calabrese prevedevano in particolare l'esame e la verifica dei 69

¹ Lo studio, dal titolo *La salvaguardia del paesaggio in Calabria: studio delle metodologie applicative e del complesso normativo specifico per i beni vincolati a supporto della pianificazione paesistica regionale* è stato redatto sulla base di una convenzione tra il ministero per i Beni e le attività culturali e il Dart, nell'ambito del Progetto operativo di assistenza tecnica «Rete per la governance delle politiche culturali», a valere sull'Obiettivo operativo II.4 del Pon Governance e Assistenza tecnica Fesr 2007-13.

² Unità di ricerca Dart: architetto Massimo Angrilli (responsabile scientifico); architetto Aldo Casciana; avvocato Lorenzo Passeri (consulente giuridico). Collaboratori: Emanuela Brai, Andrea Brai, Federico Di Lallo, Antonella de Candia.

³ Il gruppo di esperti nominati dal Mibac era composto da: architetto Rocco Corrado (aspetti territoriali), architetto Daniele Gagliano (aspetti storico-culturali), dottor Enrico Iannuzzi (aspetti geologici), dottor Carlo Stumpo (aspetti ambientali).

⁴ Lo studio è stato prodotto in stretta collaborazione con il direttore, architetto Francesco Prosperetti, e con l'architetto Sabina Rizzi, responsabile dell'ufficio tecnico della direzione Bcp Calabria, nonché responsabile operativo del progetto.

vincoli paesaggistici della Calabria emessi dal ministero per i Beni e le attività culturali ai sensi della normativa paesaggistica vigente; la messa a punto della metodologia e delle linee guida per la definizione e l'applicazione delle norme specifiche di tutela, conservazione e salvaguardia del paesaggio alle singole aree omogenee individuabili nelle aree vincolate; il confronto tecnico e istituzionale dello studio preliminare per l'acquisizione dei pareri e delle osservazioni, utili poi alla rielaborazione e all'integrazione della metodologia e delle linee guida; l'applicazione e la verifica sul campo del metodo e delle linee guida per alcune realtà significative del territorio calabrese e infine la redazione di un manuale d'uso contenente le metodologie seguite, le linee guida, le esperienze sul campo e i risultati conseguiti. Tutto ciò al fine ultimo di integrare e adeguare i quadri conoscitivi e il corpo normativo ai cambiamenti che hanno interessato da un lato la consistenza dei beni paesaggistici, decretati ormai quarant'anni fa, e dall'altro la stessa concezione di bene paesaggistico, cambiamenti avvenuti a seguito dell'evoluzione culturale e poi legislativa introdotte dalla Convenzione europea del paesaggio e dal d.lgs. 42/2004. Il processo di revisione e «vestizione» dei vincoli si poneva inoltre l'obiettivo di ridurre l'ampio margine di discrezionalità che oggi caratterizza il giudizio degli uffici preposti al rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche. Ciò a beneficio della trasparenza dei procedimenti e a sostegno del lavoro dei funzionari, chiamati spesso a pronunciarsi sulla base di decreti le cui motivazioni appaiono scarsamente aderenti alla realtà.

È dunque utile descrivere in questa pubblicazione, coerentemente con lo spirito complessivo dell'opera, l'approccio metodologico seguito e i contenuti dei documenti che hanno sostanziato il manuale d'uso.

L'approccio metodologico proposto ha previsto un preliminare processo di letture specialistiche sulla consistenza dei beni paesaggistici vincolati, riguardati sotto il profilo urbanistico, architettonico, naturalistico e geomorfologico, processo finalizzato all'accertamento dello stato dei beni paesaggistici a oggi, alla luce delle trasformazioni subite nel corso di circa quarant'anni. Si è trattato di produrre un sostanziale aggiornamento dei vincoli, sia sul piano della rappresentazione sia, soprattutto, su quello della conoscenza. I decreti di vincolo, ispirati a una visione di paesaggio essenzialmente fondata sulla bellezza e sulla panoramicità dei siti, non fornivano infatti informazioni, se non molto generiche, sulle effettive risorse da conservare. A questo scopo l'analisi condotta ha mirato a fornire maggiori elementi di co-

Tutele di paesaggio

noscenza circa i valori percettivi, i valori storico-architettonici, i valori naturalistici e i valori morfologici. Parallelamente la metodologia ha proposto l'esame, attraverso letture diacroniche e analisi delle dinamiche di trasformazione e dei rischi cui sono stati esposti i beni paesaggistici, dello stato attuale del vincolo, per segnalarne le principali trasformazioni e le eventuali condizioni di degrado o compromissione; ciò allo scopo di consentire una migliore gestione del vincolo stesso di fronte alle ulteriori minacce di trasformazione. Da questi approfondimenti conoscitivi, restituiti in un Atlante, si è prodotto un accertamento sul grado di permanenza dei caratteri paesaggistici originari, sintetizzato da una carta che articola l'area vincolata in ambiti caratterizzati da diversi livelli di integrità del bene. Infine come integrazione della motivazione dei vincoli è stato prodotto un apparato di indirizzi normativi articolati in due uscite diverse ma complementari: la prima, di livello generale, costituisce un quadro di norme aventi valenza estesa a tutti i beni paesaggistici della regione, con l'obiettivo di definire un primo livello di compatibilità tra le scelte di pianificazione e di progettazione delle opere e i valori paesaggistici presenti nel contesto tutelato. Gli indirizzi mirano a individuare una casistica di elementi ricorrenti del paesaggio tutelato per i quali sono prescritte le trasformazioni, fornendo ai gestori del vincolo, così come anche ai progettisti delle trasformazioni, un chiaro quadro di orientamento. La seconda uscita prevede la formulazione di un testo di norme individuali redatto per ciascun bene paesaggistico, con riferimento sia alle motivazioni espresse nel decreto di vincolo sia alle attuali condizioni del bene stesso.

Il corpo di indirizzi normativi così definito è da intendersi come integrazione alle motivazioni già espresse in sede di istituzione del vincolo e, come è stato detto, come modalità di sottrazione dei processi di autorizzazione paesaggistica a pratiche di rilascio di nulla osta oggi caratterizzate dalla quasi completa discrezionalità del giudizio.

La prima fase del lavoro ha quindi previsto l'esatta localizzazione dei beni paesaggistici sul territorio regionale e la loro identificazione sotto i profili amministrativo, territoriale e paesaggistico. È stato quindi restituito, attraverso le tecnologie informatiche oggi disponibili, il perimetro del vincolo su basi cartografiche aggiornate. In particolare è stata operata una sovrapposizione del perimetro georeferenziato del vincolo (derivante dal database Sitap del Mibac) su idonea cartografia digitale, previa verifica della corrispondenza dei vincoli effettivamente

decretati rispetto a quanto contenuto nel database Sitap. Sulla base delle planimetrie originariamente allegate ai rispettivi decreti di vincolo (tavolete dell'Istituto geografico militare italiano, in scala 1:25 000 o mappe catastali), è stata operata quindi una vettorializzazione georeferenziata dei perimetri di vincolo; successivamente i perimetri ottenuti sono stati implementati nel database di origine Sitap fornito dal Mibac. Nella fase di inquadramento si sono riprodotti inoltre la planimetria originale allegata al decreto, con il perimetro sovrapposto alle carte risalenti all'epoca di istituzione del vincolo, e il testo del decreto stesso, con le motivazioni espresse nell'apposizione del vincolo. Contemporaneamente si è importato il perimetro del vincolo in ambiente web di Google Earth, un'operazione questa che ha consentito di visualizzare in forma dinamica tutti i perimetri di vincolo sulle basi fotografiche satellitari open source di Google Earth, offrendo il vantaggio di poter rappresentare i perimetri su basi fotografiche in costante aggiornamento.

Il perimetro dei vincoli paesaggistici regionali potrà quindi essere visualizzato con estrema semplicità sia dai funzionari preposti alle valutazioni dei progetti di trasformazione sia, eventualmente, dai tecnici e dai privati cittadini interessati a conoscere l'effettiva estensione del perimetro di vincolo (sebbene la visualizzazione su Google Earth non potrà costituire in nessun modo un dato probante ma unicamente un elemento di conoscenza e divulgazione). Questo passaggio è propeudeutico ad altre funzionalità, non ricomprese nell'ambito delle finalità dello studio, atte a rendere più efficace la procedura di autorizzazione (dal punto di vista dei funzionari preposti al rilascio delle autorizzazioni), oltre che quella di progettazione e argomentazione (dal punto di vista dei proponenti e dei progettisti delle trasformazioni rientranti nel perimetro di vincolo) delle scelte. Una di queste funzionalità concerne la possibilità di introdurre, con file elaborati con appositi software di modellazione solidi (si veda ad esempio *SketchUp*), le ipotesi di progetto sulla piattaforma Google Earth e visualizzarle quindi da tutte le angolazioni e le altezze desiderate, verificando, in via solo preliminare, gli impatti delle opere sulla percezione nel contesto. Sebbene questa modalità di visualizzazione non sia esaustiva e non sia sostitutiva della modalità di foto-inserimento realizzata su riprese fotografiche sul campo, essa rappresenta un utile strumento di autovalutazione per il proponente, nonché uno strumento di prima valutazione da parte dell'ente preposto al rilascio di autorizzazione, essendo interogabile e dinamico.

2. *L'Atlante dei vincoli paesaggistici della regione.*

L'Atlante (Avpr), composto di schede grafico-descrittive redatte per tutti i vincoli paesaggistici della regione, contiene gli elementi conoscitivi riferiti ai vincoli e al loro contesto paesaggistico di appartenenza. Dal punto di vista della metodologia, la costruzione del quadro conoscitivo costituisce un'attività propedeutica alla procedura⁵ di integrazione del contenuto delle dichiarazioni di notevole interesse pubblico. Questa attività muove dal preliminare riferimento alle motivazioni contenute nel decreto istitutivo, che consente di desumere il valore che originariamente ha condotto il ministero a decretare il vincolo. Immediatamente seguente a tale lettura è la ricognizione del Bene paesaggistico, compiuta per comprendere lo stato attuale dei valori, originariamente tutelati, a fronte delle trasformazioni sopraggiunte nelle epoche successive all'istituzione della tutela. Si tratta quindi di verificare quanto del valore, che ha determinato l'apposizione del vincolo, ancora persiste, sia dal punto di vista materiale sia da quello immateriale (identità, significato). In altre parole occorre accertare quale sia la consistenza attuale del bene paesaggistico, non per ridurre la coerenza del vincolo, che rimane immutata, quanto per adeguare i dispositivi della tutela alle nuove condizioni del bene paesaggistico. Parallelamente l'accertamento ha condotto all'individuazione di eventuali nuovi elementi che contribuiscono a conferire pregio paesaggistico al bene e che meritano di essere presi in considerazione nella disciplina integrativa.

A titolo esemplificativo si richiamano i contenuti di due delle numerose carte prodotte nella fase di riconoscimento del valore⁶: la *Carta di esame diacronico degli usi antropici del territorio* e la *Carta delle interferenze di ambiti urbani e/o complessi edilizi e infrastrutturali di scarso pregio*.

⁵ La procedura è prevista all'art. 141 bis dal d.lgs. 42/2004.

⁶ 1) Identificazione e inquadramento del bene paesaggistico (*Carta dell'inquadramento del vincolo*); 2) Riconoscimento del valore del bene paesaggistico (*Carta delle aree di elevato valore percettivo da preservare; Carta dei principali elementi del patrimonio architettonico e archeologico ricadenti in aree tutelate dalla legge 1497/1939; Carta delle utilizzazioni prevalenti; Carta di classificazione dei suoli; Carta di valutazione dei suoli a fini agro-silvo-pastorali; Carta delle valenze ambientali; Carta degli elementi di pregio geologici e geomorfologici*); 3) Analisi delle dinamiche di trasformazione e prefigurazione dei rischi (*Carta di esame diacronico degli usi antropici del territorio; Carta delle interferenze di ambiti urbani e/o complessi edilizi e infrastrutturali di scarso pregio; Carta delle aree degradate e compromesse da recuperare o riqualificare; Carta della pericolosità sismica; Carta del rischio desertificazione; Carta delle criticità geomorfologiche e idrogeologiche*); 4) Analisi del grado di permanenza del valore paesaggistico dei beni (*Carta della permanenza dei caratteri paesaggistici*).

La prima è stata costruita attraverso tecniche di *change detection* applicate alle aree oggetto di Dnip ed estese a un significativo intorno territoriale, per le quali si sono poste a confronto diacronico la copertura dei suoli urbanizzati, sovrapponendo i perimetri dei centri abitati censiti dalla Regione Calabria alle classi di copertura del suolo del Corine Land Cover definite «Superfici artificiali», comprendenti svariati usi assimilabili alle trasformazioni insediative, in particolare urbane e infrastrutturali. L'analisi è effettuata elaborando alcune classi di coperture del suolo contenute nei database Corine Land Cover⁷. Le soglie temporali sulle quali è costruito il confronto sono il 1990, il 2000 e il 2006; ciò in funzione della disponibilità delle tre successive edizioni del Corine Land Cover in formato Gis georiferito. L'arco temporale così definito ha consentito di leggere le trasformazioni successive all'emanazione dei decreti di vincolo, con l'obiettivo di fornire dati oggettivi in grado di descrivere una dinamica tendenziale sulla quale fondare l'integrazione delle discipline di controllo e di governo dei paesaggi tutelati. Il confronto con la mappa allegata al Dnip (generalmente mappe catastali) ha poi permesso, in forma di testo sintetico allegato alla carta, di descrivere il grado di trasformazione di ciascuna delle parti di territorio antropizzato nelle epoche successive alla data di istituzione del vincolo. La metodologia di analisi multitemporale sulle carte degli usi del suolo ha previsto anche operazioni di riscontro sulle foto aeree attuali (non riportate sulle carte a causa della non omogeneità dei dati). Infine la restituzione, attraverso elaborazione digitale, ha consentito, a valle del processo di interpretazione e restituzione, di uniformare le informazioni desunte dalla lettura delle carte e delle foto aeree, accorpando attraverso campiture omogenee aree interessate da usi del suolo assimilabili. Questa parte del lavoro di ricerca ha assunto un peso significativo nella definizione sintetica dei principali processi di trasformazione, avvenuti e in corso, del paesaggio, ed è stata un'operazione propedeutica per la definizione del degrado e della compromissione dei beni paesaggistici, riportati nella *Carta delle interferenze di ambiti urbani e/o complessi edilizi e infrastrutturali di scarso pregio*.

In questa carta l'obiettivo è stato l'identificazione degli ambiti urbani, delle opere infrastrutturali e dei complessi edilizi che hanno pro-

⁷ In particolare sono state accorpate, ove presenti sul territorio regionale, le seguenti classi di uso del suolo: 111, Tessuto urbano continuo; 112, Tessuto urbano discontinuo; 121, Unità industriali o commerciali; 122, Reti di strade e binari e territori associati; 123, Aree portuali; 124, Aeroporti; 131, Luoghi di estrazioni di minerali; 132, Discariche; 133, Luoghi di costruzione; 141, Aree di verde urbano; 142, Strutture di sport e tempo libero.

Tutele di paesaggio

dotto impatti diretti sull'integrità del bene paesaggistico vincolato. Per interferenza si è considerata sia una «intrusione» percettiva, quando l'opera cioè si frappone tra luoghi significativi del bene vincolato (*landmark*, beni puntuali di elevato valore storico-architettonico ecc.) e punti privilegiati della percezione; sia una «intrusione materiale», determinata dalla incongruente presenza dei manufatti, per la cui realizzazione sono state apportate modifiche fisiche alla morfologia e alla copertura dei suoli (ad esempio eliminazione di coperture boschive o suoli agricoli di rilevante interesse). Infine si sono considerate anche le forme di incidenza sulla sfera del significato di un luogo, quando cioè la realizzazione di un'opera determina una sorta di «profanazione» del senso e dell'identità. La carta si costituisce di una planimetria su base fotografica (foto zenitale) che riporta sia il perimetro del bene paesaggistico sia, al suo interno, i perimetri e i tracciati riconosciuti come incongruenti per le ragioni sopra descritte. Alcuni approfondimenti della carta sono inclusi nella scheda sotto forma di ingrandimenti delle foto aeree, allo scopo di esemplificare le forme assunte rispettivamente dagli ambiti urbani, dai complessi edilizi e dalle opere infrastrutturali. Infine un testo di sintesi descrive le principali interferenze sul bene vincolato, fornendo elementi utili alla successiva elaborazione della disciplina integrativa.

3. Analisi del livello di permanenza dei caratteri paesaggistici originari.

Muovendo dalle fasi metodologiche precedentemente descritte, in particolare da quelle del riconoscimento del valore e di analisi delle dinamiche di trasformazione e prefigurazione dei rischi, nella successiva e decisiva fase di analisi del livello di permanenza dei caratteri paesaggistici originari dei beni si è condotta una verifica di sintesi circa il grado di permanenza dei valori tutelati dal vincolo. Dalle ricostruzioni operate nei passaggi precedenti, nel corso dei quali sono state identificate la natura delle trasformazioni territoriali avvenute successivamente all'epoca di istituzione del vincolo, la scomparsa/permanenza dei valori e infine l'identificazione dei rischi prevedibili per i valori residui da tutelare, è stato possibile stabilire i livelli di permanenza dei valori tutelati. In altre parole si è operata una ricognizione sulla consistenza residua del bene vincolato, operazione ricompresa nell'ambito degli adempimenti previsti dal Codice dei beni culturali e ambientali

con riferimento, in particolare, all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d) e all'articolo 141bis.

Questa attività costituisce di fatto la sintesi delle schede conoscitive e rappresenta lo snodo tra la fase di ricognizione dei vincoli e la fase di formulazione delle disposizioni normative integrative. La carta si propone infatti come carta di base per l'esame e l'applicazione della disciplina normativa generale e per la verifica di ammissibilità degli interventi soggetti a procedura di autorizzazione paesaggistica.

In questa fase sono stati quindi individuati per ciascun bene paesaggistico i livelli di permanenza del valore originario del paesaggio, rispetto ai quali dovrà essere misurata l'ammissibilità degli interventi di trasformazione. Tuttavia l'indicazione, all'interno del perimetro del bene vincolato, delle aree a elevata, diffusa e residua permanenza del valore paesaggistico, non è da intendersi come articolazione in diversi livelli di trasformabilità del bene paesaggistico. Queste sottozone non implicano infatti nessuna deroga a quanto previsto in materia di autorizzazione paesaggistica, permanendo il vincolo ai sensi dell'art. 136 e il conseguente obbligo per i proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili e aree di interesse paesaggistico tutelati dalla legge, di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendono intraprendere. L'articolazione in tre diverse zone ha piuttosto gli obiettivi di rispondere alle esigenze di una più moderna tutela, offrendo un primo orientamento alla valutazione circostanziata delle proposte di trasformazione, e semplificare l'attività dei progettisti, rendendo più oggettive le valutazioni in merito al rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche. I tre sottoambiti distinguono:

- aree a elevata permanenza dei caratteri paesaggistici originari: ambiti ricompresi nel perimetro del vincolo in cui il valore originario del bene si è mantenuto pressoché immutato;

- aree di permanenza diffusa dei caratteri paesaggistici originari: ambiti ricompresi nel perimetro del vincolo le cui trasformazioni produttive e insediative, avvenute successivamente all'istituzione della tutela, hanno parzialmente ridotto l'integrità del bene;

- aree con permanenza residua dei caratteri paesaggistici originari: ambiti ricompresi nel perimetro del vincolo le cui trasformazioni produttive e insediative, avvenute successivamente all'istituzione della tutela, hanno significativamente ridotto l'integrità del bene;

A tale articolazione in sottozone del territorio sottoposto a Dnip corrisponde l'articolazione delle disposizioni normative individuali, un'articolazione che mantiene l'oggetto primario della tutela, consi-

Tutele di paesaggio

stente nella preservazione dell'integrità fisica di quelle cose materiali in cui il valore da proteggere è inscindibilmente compenetrato, proponendosi al contempo di assumere contenuti dinamici, come risultato di una razionale integrazione delle trasformazioni d'uso produttivo e insediativo con la salvaguardia dei beni e delle aree vincolati.

Questo passaggio metodologico prevede la definizione di un insieme di disposizioni normative finalizzato alla tutela del bene paesaggistico e alla previsione di modalità di regolazione delle trasformazioni che interessano le aree incluse dal perimetro di vincolo. Come è stato già detto, infatti, le prescrizioni d'uso (ex art. 141-bis, inserito dal d.lgs. 63/2008 art. 2, comma unico) sono da intendere come integrazioni alle motivazioni già espresse in sede di istituzione del vincolo e come modalità di sottrazione dei processi di autorizzazione paesaggistica a modalità di rilascio di nulla osta oggi caratterizzate dalla discrezionalità del giudizio.

In altre parole, il contenuto delle disposizioni normative consente, sia ai proponenti le trasformazioni sia ai soggetti imputati del rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche, di orientare le proprie scelte sulla scorta di un quadro normativo meno vago di quello abitualmente fornito dalle motivazioni del decreto, spesso rese inattuali dalle trasformazioni intercorse nel bene paesaggistico.

A questo fine si è previsto, nella fase di stesura delle disposizioni normative, l'apporto scientifico prevalente da parte delle materie giuridico-amministrative, allo scopo di assicurare la fattibilità e l'efficacia degli indirizzi normativi.

In questa fase si è resa necessaria, da parte delle discipline giuridiche, una preliminare verifica dei limiti e delle possibilità che si offrono all'azione di integrazione delle motivazioni di vincolo, attraverso l'analisi della norma e al contempo degli orientamenti disciplinari sull'argomento.

Espletata questa verifica a integrazione della dichiarazione di notevole interesse pubblico (ex art. 141 bis), sono state redatte le disposizioni normative che stabiliscono per ciascun bene:

- a) indirizzi generali di tutela, contenenti prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi dei suddetti beni;
- b) carta degli indirizzi normativi, contenente la norma specifica, oltre a una descrizione sulla consistenza attuale del bene e la planimetria originale risalente al Dnip.

Gli *indirizzi generali di tutela* costituiscono un quadro di norme aventi valenza estesa a tutti i beni paesaggistici della regione. L'obietti-

vo di tale corpo di norme è definire un primo livello di compatibilità tra le scelte di pianificazione e di progettazione delle opere e i valori paesaggistici presenti nel contesto tutelato. Le norme mirano inoltre a individuare una casistica di elementi ricorrenti del paesaggio vincolato per i quali sono prescritte le trasformazioni, fornendo ai gestori del vincolo, così come anche ai progettisti delle trasformazioni, un chiaro quadro di orientamento.

La *Carta degli indirizzi normativi* è un documento direttamente riferito a ciascuno dei 69 beni paesaggistici della Calabria. La carta contiene un testo di descrizione sintetica dello stato attuale del bene, alla luce dei processi, soprattutto insediativi, che lo hanno interessato nel corso del tempo, e contiene altresì il testo di indirizzo normativo vero e proprio, il cui scopo è innanzitutto quello di conservare l'integrità fisica delle cose materiali e contestualmente quello di indirizzare le azioni di pianificazione verso una riqualificazione degli ambiti più degradati.

Si sottolinea che il giudizio sull'ammissibilità o meno delle previsioni o degli interventi di trasformazione all'interno dei perimetri di vincolo rimane un atto esclusivo dei funzionari a tale compito preposti, un giudizio da esprimere sulla base di valutazioni che grazie all'Atlante potranno essere più circostanziate rispetto al passato. A monte delle disposizioni normative, il quadro conoscitivo, realizzato dagli esperti, costituisce infatti un Atlante di riferimento essenziale nella procedura di ricognizione sui beni paesaggistici e di integrazione delle prescrizioni. Dal quadro delle conoscenze, ricostruito dagli esperti su ciascuno dei beni paesaggistici regionali, emergeranno infatti le caratteristiche essenziali di pregio paesaggistico del bene in esame, rispetto alle quali le proposte di trasformazione dovranno essere valutate ed eventualmente ammesse. Il quadro conoscitivo costituisce in altre parole una premessa essenziale a qualsiasi azione volta alla trasformazione della consistenza materiale del bene, come anche all'espressione del giudizio del soggetto incaricato della procedura di accertamento. L'esame del quadro conoscitivo è pertanto ritenuto un requisito essenziale per la legittimazione paesaggistica dei progetti ricadenti all'interno dei perimetri di vincolo. Le relazioni paesaggistiche dovranno assumere le conoscenze poste alla base dell'Atlante dei vincoli e successivamente svolgere i necessari approfondimenti, in coerenza con quanto indicato dall'Atlante, sugli aspetti più rilevanti del paesaggio protetto. Alle stesse relazioni paesaggistiche è demandato il compito di sottoporre a verifica l'effettiva condizione, relati-

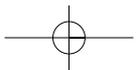
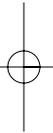
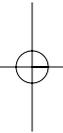
Tutele di paesaggio

vamente al livello di permanenza dei caratteri paesaggistici originari, dell'area di trasformazione, al fine di accertare e asseverare la sua collocazione in uno dei tre ambiti di articolazione del territorio tutelato (area a elevata permanenza; area a diffusa permanenza; area con permanenza residua).

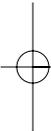
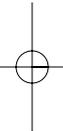
All'Atlante occorre fare riferimento anche nel caso di richiesta ai proponenti, da parte degli istituti preposti alla tutela, di ulteriori indagini conoscitive e di prescrizioni specifiche finalizzate al corretto inserimento paesaggistico.

La presa d'atto circa le attuali condizioni dei beni paesaggistici della Calabria a seguito dell'accelerazione che negli ultimi vent'anni ha conosciuto l'edificazione di nuovi insediamenti, avvenuta anche all'interno del perimetro dei beni paesaggistici, deve spingere ad accrescere le consapevolezze circa la natura e l'entità dei valori da preservare, andando ben oltre le generiche declaratorie espresse nei decreti istitutivi. Per far questo si è attribuito un ruolo significativo all'aggiornamento delle conoscenze, anche dal punto di vista della rappresentazione cartografica e multimediale, circa il reale stato del vincolo, avvicinandosi ad una condizione più aderente alla realtà dei nostri giorni.

In gioco è la protezione di quei beni che per la Calabria costituiscono una testimonianza di valori di civiltà da tutelare rigorosamente per la stessa sopravvivenza dell'identità paesaggistica della regione, riaffermando la presenza attiva e partecipe dello Stato centrale come presidio da porre a contrasto delle virulente iniziative locali che continuamente minacciano di deprecare il paesaggio.



Bibliografia



PAESAGGI INTERROTTI

- Aa.Vv. 2008
Calabria in trasformazione, a cura di G. Scaglione, in «Urbanistica», 137.
- Bagnasco, A. 1999
Tracce di comunità. Temi derivati da un concetto ingombrante, il Mulino, Bologna.
- Bagnasco, A. 2001
Spazio, organizzazione sociale dello, ad vocem, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma.
- Barbanente, A. 2009
Strategie e strumenti delle politiche regionali, in *Per un atlante della città pubblica di Bari*, a cura di N. Martinelli, Adda, Bari.
- Barbanente, A. 2011
Un piano paesaggistico per la difesa dei beni comuni e un diverso sviluppo, in «Urbanistica», 147.
- Barca, F. 2006
Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo, Donzelli, Roma.
- Barca, F. 2009
An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations, rapporto per la Commissione europea.
- Becchi, A. e altri 2001
Professionisti e mediatori. Riflessioni per la riforma degli ordinamenti professionali, Donzelli, Roma.
- Beck, U. 2008
Conditio humana. Il rischio nell'età globale, Laterza, Roma-Bari.
- Belli, A. 2010
Fuoco ai Quartieri spagnoli, Pironti, Napoli.
- Belli, A. (a cura di) 2002
Il territorio speranza. Politiche territoriali possibili per il Mezzogiorno d'Italia, Alina, Firenze.
- Berque, A. 2001
Écoumène. Introduction à l'étude des milieux humains, Belin, Paris.
- Bianchetti, C. 2008
Urbanistica e sfera pubblica, Donzelli, Roma.
- Bifulco, L. - Mozzana, C. 2011
La dimensione sociale delle capacità, in «Rassegna italiana di sociologia», marzo.

Clementi, Paesaggi interrotti

- Boltanski, L. - Thévenot, L. 1991
De la justification, Gallimard, Paris.
- Boltanski, L. - Chiappiello, E. 1999
Le nouvel esprit du capitalisme, Gallimard, Paris.
- Bourdieu, P. (a cura di) 1993
La misère du monde, Seuil, Paris.
- Brandi, C. 1960
Pellegrino di Puglia. Martina Franca, Laterza, Roma-Bari.
- Bregantini, G. 2011
Non possiamo tacere. Le parole e la bellezza per vincere la mafia, Piemme, Milano.
- Callon, M. (a cura di) 1999
The Laws of the Markets, Blackwell, London.
- Callon, M., Lacombe, P., Barthe, Y. 2001
Agir dans un monde incertain, Seuil, Paris.
- Callon, M. e altri 2007
Market Devices, Blackwell, London.
- Cannari, L. - Franco, D. 2011
Il Mezzogiorno: ritardi, qualità dei servizi pubblici, politiche, in «Stato e Mercato», 91.
- Cappuccio, R. 2010
Fuoco su Napoli, Feltrinelli, Milano.
- Cassano, F. 2003 (1996)
Il pensiero meridiano, Laterza, Roma-Bari.
- Cassano, F. 2004
Homo civicus. La ragionevole follia dei beni comuni, Dedalo, Bari.
- Cassano, F. 2009
Tre modi di vedere il Sud, il Mulino, Bologna.
- Cassano, F. 2011
L'umiltà del male, Laterza, Roma-Bari.
- Cassano, F. 2012
Così l'individuo senza società ha cancellato la politica, in «la Repubblica», 1° marzo.
- Castel, R. 1995
Les métamorphoses de la question sociale, Gallimard, Paris.
- Cersosimo, D. - Donzelli, C. 2000
Mezzo giorno. Realtà, rappresentazioni e tendenze del cambiamento meridionale, Donzelli, Roma.
- Clementi, A. 1995
Città mediterranee, in Aa.Vv. *Mediterraneo, Città, Territorio, Economie*, 2 voll., Credito Fondiario, Roma.
- Clementi, A. 2002
Dopo Urban. Verso una politica delle interdipendenze, in Palermo (a cura di) 2002.
- Clementi, A. 2010
Territorio: una risorsa per lo sviluppo, in *Enciclopedia Italiana di scienze, lettere ed arti, XXI secolo*, IV, *Gli spazi e le arti, ad vocem*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma.
- Clementi, A. - Perego, F. 1983
La metropoli spontanea, il caso di Roma. 1925-1981 sviluppo residenziale di una città dentro e fuori dal piano, Dedalo, Bari.

 Bibliografia

- Clementi, A. - Di Venosa, M. (a cura di) 2007
Infracity. Strategie infrastrutturali, List, Barcelona-Trento.
- Conan, M. 2004
Essais de poésie des jardins, Olschki, Firenze.
- Cortese, C. 2011
Dalle politiche alle istituzioni e ritorno: percorsi locali nella costruzione di capacità di governo, in «Rassegna italiana di sociologia», marzo.
- Crosta, P. L. 2010
Pratiche. Il territorio «è l'uso che se ne fa», Franco Angeli, Milano.
- de Certeau, M. 2001
L'invenzione del quotidiano, Edizioni Lavoro, Roma.
- Dematteis, G. 2001
Per una geografia della territorialità attiva e dei valori territoriali, in «SLoT», Quaderno 1, a cura di P. Bonora, Baskerville, Bologna.
- de Monticelli, R. 2011
La questione civile, Raffaello Cortina, Milano.
- De Rita, G. - Galdo, A. 2011
L'eclissi della borghesia, Laterza, Roma-Bari.
- Donadieu, P. 2009
Les paysagistes, ou Les métamorphoses du jardinier, Actes Sud-Ensp, Arles.
- Donadieu, P. 2012
Sciences du paysage. Entre théories et pratiques, Lavoisier, Paris.
- Donadieu, P. - de Boissieu, E. (a cura di) 2001
Des mots de paysage et de jardin, Ensp, Versailles.
- Donolo, C. 1999
Questioni meridionali. Ventuno appunti sul Sud a venire, l'ancora del Mediterraneo, Napoli.
- Donolo, C. 2001a
Disordine. L'economia criminale e le strategie della sfiducia, Donzelli, Roma.
- Donolo, C. 2001b
La QM come questione istituzionale, in *Verso sud*, a cura di C. Donolo, Franco Angeli, Milano.
- Donolo, C. 2003
Sui regimi regolativi locali e Sul capitale sociale e i potenziali di sviluppo, in *Il distretto sostenibile. Governare i beni comuni per lo sviluppo*, Franco Angeli, Milano.
- Donolo, C. 2007
Sostenere lo sviluppo. Ragioni e speranze oltre la crescita, Bruno Mondadori, Milano.
- Donolo, C. 2008
Transizioni a territori capaci, in «Sociologia del lavoro», 101.
- Donolo, C. 2011
Italia sperduta. La sindrome del declino e le chiavi per uscirne, Donzelli, Roma.
- Donolo, C. 2012a
L'arte di governare. Processi e transizioni, Donzelli, Roma.
- Donolo, C. 2012b
Dalla tecnica alle gaffes, in corso di pubblicazione su «Lo Straniero».

- Farinelli, F. 2001
L'arguzia del paesaggio, in «Casabella», 575-576.
- Ferragina, E. 2011
Il fantasma di Banfield, una verifica empirica della teoria del familismo amorale, in «Stato e Mercato», 2.
- Fontana, G. 2002
Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane, in Palermo (a cura di) 2002.
- Franzini, M. 2010
Ricchi e poveri. L'Italia delle diseguaglianze (in)accettabili, Bocconi, Milano.
- Gandelsonas, M. 2011
Slow infrastructures, in *Fast-Forward Urbanism. Rethinking Architecture's Engagement with the City*, a cura di D. Cuff e R. Sherman, Princeton Architectural Press, New York.
- Gausa (a cura di), M. 2012
Opop/optimismo operativo en arquitectura, Actar, Barcelona.
- Godet, M., Durance, P., Mousli, M. 2010
Libérer l'innovation dans les territoires, La Documentation Française, Paris.
- Greco, O. 2012
Lo sviluppo senza gioia. Eventi storici e mutamenti sociali nella Calabria contemporanea, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Gribaudo, G. 1980
Mediatori. Antropologia del potere democristiano nel Mezzogiorno, Rosenberg & Sellier, Torino.
- Gueymard, S. 2006
Facteurs environnementaux de proximité et choix résidentiels. Développement durable et territoires. Proximité et environnement, dossier 7, maggio, online in <http://developpementdurable.revues.org/index2716.html>.
- Labat, D. 2010
Entre expertise paysagère et stratégies d'acteurs: quelle place pour le paysage? Le cas de la planification territoriale en France, Asrdlf-Aisre, *Identité, qualité et compétitivité territoriale* (Aosta, 20-22 settembre).
- Labat, D. 2011
La mise en oeuvre des politiques paysagères: quand la décision publique est confrontée aux échelles de définition, in «Projets de paysage», 20 gennaio.
- Laino, G. 2009a
La cura come luogo del mutamento, in «Lo Straniero», 113.
- Laino, G. 2009b
Napoli, dove la miseria è un destino, in «Il seme sotto la neve», dicembre.
- Lassus, B. e altri 1999
Mouvance, Cinquante mots pour le paysage, Édition de La Villette, Paris.
- Latour, B. 2005
Reassembling the Social. An Introduction to Actor-network Theory, Oxford University Press, Oxford.
- Latour, B. 2006
Changer de société, réfaire de la sociologie, La Découverte, Paris.
- Luginbühl, Y. 2001
La demande sociale de paysage, rapporto al Conseil national du paysage.

 Bibliografia

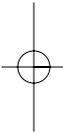
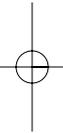
- Macchi Cassia, C. e altri 2004
Per Milano, Hoepli, Milano.
- Magnaghi, A. 2008
Rapporto sullo stato di avanzamento del Pptr, Conferenza d'area, luglio.
- Magnaghi, A. 2010a
Il progetto locale. Verso una coscienza di luogo, Bollati Boringhieri, Torino.
- Magnaghi, A. 2010b
La relazione generale del Pptr Puglia.
- Maltese, C. 2007
I padroni delle città, Feltrinelli, Milano.
- Marra, R. 2004
Significati e aporie della sussidiarietà, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», XXXIV, 1.
- Mazza, L. 2011
Governo del territorio e pianificazione spaziale, in *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, a cura di G. Dematteis, Marsilio, Venezia.
- Melot, R. 2008
Les conflits autour du zonage dans les espaces ruraux et périurbains. Une étude du recours à la justice administrative en France, relazione al convegno *Territoires et action publique territoriale: nouvelles ressources pour le développement régional* (Rimouski, Québec, 25-27 agosto).
- Minervino, M. F. 2010
Statale 18, Fandango, Roma.
- Mininni, M. 2010
Il Patto Città Campagna per una politica agro-urbana e agro-ambientale per il paesaggio pugliese, in «Urbanistica», 147.
- Mininni, M. 2011
Spazi e politiche di approssimazione, in «Crios, Critica degli ordinamenti dello spazio», 2.
- Mininni, M. 2012a
Approssimazioni alla città. Urbano, rurale, ecologia, Donzelli, Roma.
- Mininni, M. 2012b
La prossimità come dispositivo interscalare delle sfere di azione delle politiche del paesaggio. Azioni e reazioni sul paesaggio in Puglia, in *La campagna necessaria. Un'agenda di intervento dopo l'esplosione urbana*, a cura di M. Agnoletto e M. Guerzoni, Quodlibet, Macerata.
- Mininni, M. (a cura di) 2010
La sfida della pianificazione paesaggistica pugliese verso una idea nuova di sviluppo sostenibile e sociale, in «Urbanistica», 147.
- Ministero del Tesoro 1998
La nuova programmazione e il Mezzogiorno, Premessa di C. A. Ciampi, Introduzione di F. Barca, Donzelli, Roma.
- Mit 2002
Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane, 3 voll.; I, *Il senso dell'esperienza. Interpretazioni e proposte*, a cura di P. C. Palermo; II, *Esperienze locali. Con-testi, programmi, azioni*, a cura di P. C. Palermo e P. Savoldi; III, *Apprendere dall'esper-*

Clementi, Paesaggi interrotti

- rienza. *Pratiche, riflessioni, suggerimenti*, a cura di G. Pasqui e E. Valsecchi, Franco Angeli, Milano.
- Mit 2006
Dieci anni di governo delle complessità territoriali, Alea, Cividale del Friuli.
- Moore, S. A. (a cura di) 2010
Pragmatic Sustainability. Theoretical and Practical Tools, Routledge, New York.
- Morlicchio, E. (a cura di) 2002
The Spatial Dimensions of Social Exclusion and Integration. The Case of Naples, Ame, Amsterdam.
- Ocse 2011
Fostering Innovation for Green Growth, Paris.
- Ortese, A. M. 1993
Il cardillo addolorato, Adelphi, Milano.
- Ostrom, E. 2003
The Commons in the New Millennium, Mit Press, Cambridge (Mass.).
- Ostrom, E. 2006
Governare i beni collettivi, Marsilio, Venezia.
- Palermo, P. C. 2009
I limiti del possibile. Governo del territorio e qualità dello sviluppo, Donzelli, Roma.
- Palermo, P. C. (a cura di) 2002
Il senso dell'esperienza. Interpretazioni e proposte, in Mit, *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane*, 3 voll., Franco Angeli, Milano, I.
- Pizzorno, S. 2001 (1967)
Familismo amorale e marginalità storica: ovvero perché non c'è niente da fare a Montegrano, in «Quaderni di sociologia», 45, 26-27, pp. 349-62.
- Pizzorno, S. 2007
Il capitale sociale, in Id., *Il velo della diversità. Studi su razionalità e riconoscimento*, parte terza, Feltrinelli, Milano.
- Pries, L. 2008
Die Transnationalisierung der sozialen Welt, Suhrkamp, Frankfurt a. M.
- Pugliese, E. 1993
Sociologia della disoccupazione, il Mulino, Bologna.
- Putnam, R. D. 1993
La tradizione civica nelle regioni italiane, Mondadori, Milano.
- Roger, A. 1997
Court traité du paysage, Gallimard, Paris (ed. it. *Breve trattato del paesaggio*, Sellerio, Palermo 2009).
- Rossi, N. 2002
Riformisti per forza. A sinistra italiana tra 1996 e 2006, il Mulino, Bologna.
- Rossi, N. 2005
Mediterraneo del Nord. Un'altra idea del Mezzogiorno, Laterza, Roma-Bari.
- Sacco, E. 2011
Politica di coesione e regioni meridionali: tra centralizzazione e autonomia, in «Stato e Mercato», 2.
- Sacconi, L. 2012
Equità, in «Italianieuropei», marzo.

 Bibliografia

- Sassen, S. 2006
Territory, Authority, Rights, Princeton University Press, Princeton (ed. it. *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Bruno Mondadori, Milano 2008).
- Scaglione, P. 2004
Calabria. Paesaggio-città tra memoria e nuovi scenari, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Scaglione, P. 2006
Nuovi territori. Verso l'innovazione in Calabria, Meltemi, Roma 2006.
- Scaglione, P. 2011
Cosengeles. Piccole metropoli spontanee, ListLab, Barcelona-Trento 2011.
- Schön, D. 1983
The Reflexive Practitioner, Basic Books, New York (ed. it. *Il professionista riflessivo*, Dedalo, Bari 1993).
- Sennett, R. 2004
Rispetto. La dignità umana in un mondo di diseguali, il Mulino, Bologna.
- Torre, A. 2010
Jalons pour une analyse dynamique des Proximités, in «Revue d'économie régionale & urbaine», 3.
- Trigilia, C. 1992
Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno, il Mulino, Bologna.
- Trigilia, C. 2012
Non c'è Nord senza Sud. Perché la crescita dell'Italia si decide nel Mezzogiorno, il Mulino, Bologna.
- Trigilia, C. 2011
Perché non si è sciolto il nodo del Mezzogiorno?, in «Stato e Mercato», 1.
- Vettoretto, L. 2007
Regolazione, pianificazione territoriale e progetti di territorio, in *La gestione del paesaggio rurale tra governo e governance territoriale*, a cura di G. Brunori, F. Marangon e M. Reho, Franco Angeli, Milano.
- Viesti, G. 2001
Come nascono i distretti industriali, Laterza, Roma-Bari.
- Viesti, G. 2003
Abolire il Mezzogiorno, Laterza, Roma-Bari.
- Viesti, G. 2009a
Mezzogiorno a tradimento, Laterza, Roma-Bari.
- Viesti, G. 2009b
Più lavoro, più talenti. Giovani, donne, Sud. Le risposte alla crisi, Donzelli, Roma.
- Vinci, I. (a cura di) 2010
Pianificazione strategica in contesti fragili, Alinea, Firenze.
- Zanfi, F. 2008
Città latenti. Un progetto per l'Italia abusiva, Mondadori, Milano.



 PAESAGGI INTERROTTI

Elenco delle tavole fuori testo

A colori

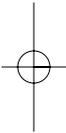
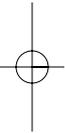
1. Qtp, schema di assetto territoriale.
2. Qtp, schema di assetto delle reti di trasporto.
3. Qtp, articolazione dei Territori regionali di sviluppo.
4. Qtp, Atlante dei paesaggi.
5. Qtp, schema di assetto paesaggistico.
- 6-7. Parco agricolo multifunzionale «de li Paduli».
- 8-9. Pug/s Ruvo di Puglia (Bari).
- 10-11. Pug/s Apricena (Foggia).
- 12-13. Contesti periurbani nei confronti interscalari
- 14-15. Strategie intersettoriali realizzate mediante percorsi di copianificazione.
16. Laboratorio Città dell'Istmo, progetti strategici e schema di assetto.

In bianco e nero

- 1, 8, 11. Mario Cresci, *Viaggio lungo la 106 Jonica*, spiagge calabresi, 2006.
9. Mario Cresci, *Napoli*, 2009.
- 2, 6, 7, 10. Elisa Scaramuzzino e Andrea Pavesi, *Trash in Italy, abusivismo nei luoghi del Sud*, 2004.
- 3, 4, 5. Alessandro Cane, *Viaggio in Magna Grecia* (3-4, Riace; 5, Catanzaro), 2005.
12. Gabriele Basilico, *La Salerno-Reggio nei pressi dello Stretto* (MAXXI, cartella stampa), 2006.

La cura editoriale delle tavole 6-15 contenute nell'inserto a colori è di Luigi Guastamacchia che è anche autore delle didascalie. Le immagini provengono dai seguenti piani: Piano paesaggistico territoriale regionale Puglia, responsabile scientifico Alberto Magnaghi; *Linee guida per il patto città campagna: riqualificazione delle periferie e delle aree agricole periurbane*, disegni di Mariavaleria Mininni (coordinatrice segreteria tecnica del Pp) e Rocco Pastore; Piano urbanistico generale di Ruvo di Puglia, Bari (consulenza tecnico-scientifica Politecnico di Bari, dipartimento Icar, coordinatore scientifico Nicola Martinelli); Piano urbanistico generale di Apricena, Foggia (consulenza tecnico-scientifica Politecnico di Bari, coordinatore scientifico Nicola Martinelli). Mariavaleria Mininni ha svolto in entrambi questi ultimi piani una consulenza sui temi dell'ambiente e del paesaggio. Le foto relative all'inserto sono di Lorenzo Scaraggi per le immagini aeree; Mariavaleria Mininni e Laboratorio urbano aperto (Lua) per le immagini del workshop «de li Paduli» (luglio 2009).

La selezione delle fotografie dell'inserto in bianco e nero è a cura di Pino Scaglione.



Gli autori

Rosaria Amantea. Architetto ed esperto e responsabile di progetti europei, dal 2005 al 2010 è stata dirigente generale del dipartimento Urbanistica e Pianificazione territoriale della Regione Calabria e coordinatore del Tavolo tecnico nazionale in materia di paesaggio presso la Conferenza Stato-Regioni. Tra le pubblicazioni: *Per un nuovo progetto di città. Conoscenza, dialogo e partecipazione*, in *La formazione dei manager per la città dei diversi*, a cura di C. Beguinot (2005), *Convenzione Europea e ruolo delle Regioni*, in *Architettura e paesaggio. Italia/Giappone faccia a faccia*, a cura di A. Clementi (2010) e *Federalismo & Territorio*, in *Federalismo oltre le contraffazioni*, a cura di L. Meldolesi (2011).

Massimo Angrilli. Ricercatore in Urbanistica presso il Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi «G. D'Annunzio» di Chieti-Pescara e docente di Urbanistica, è membro del consiglio direttivo della Società italiana degli urbanisti (Siu). Caporedattore della rivista on-line «EcoWebTown», redattore di «Piano Progetto Città» e membro dell'editorial board di «Forma Civitatis», si occupa prevalentemente del rapporto tra progetto urbanistico e paesaggio. Tra le sue pubblicazioni: *Reti verdi urbane* (2002) e (con A. Clementi e S. Ferrini) *Progettare le nuove centralità* (2010); ha curato, tra i tanti volumi, *Temi, piani e progetti per il governo del paesaggio* (con S. Catalino, 2005); *Progetto e paesaggio* (con F. Boschi e W. Baricchi, 2011); *Quod-Quality of Design* (con A. Clementi, 2010); *Il paesaggio tutelato della Calabria* (2012).

Alberto Clementi. Urbanista, preside della Facoltà di Architettura di Pescara, è direttore del Centro di ricerca di ateneo Sviluppo competitivo urbano e territoriale. Consulente di ministeri, regioni e altre amministrazioni pubbliche, ha coordinato numerosi programmi di ricerca e prodotto piani e progetti sia a livello territoriale che urbano. Tra le sue più recenti pubblicazioni: *EcoGeoTown* (2010); voce *Territorio: una risorsa per lo sviluppo*, in *XXI secolo*, vol. IV, *Gli spazi e le arti* (2010).

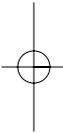
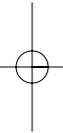
Matteo Di Venosa. Architetto e urbanista e docente di Urbanistica presso la Facoltà di Architettura di Pescara, si occupa del rapporto tra infrastrutture e territorio, del progetto urbano e della pianificazione urbanistica in condizioni di rischio. Tale ultimo percorso di riflessione ha assunto rilevanza nella recente espe-

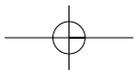
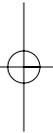
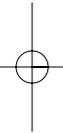
rienza di ricerca sulla ricostruzione dei centri storici abruzzesi colpiti dal sisma del 2009. È autore dei volumi: *Pianificare la ricostruzione* (con A. Clementi, 2012); *Waterfront* (con R. Pavia, 2012); *Strategie infrastrutturali* (con A. Clementi, 2007). È inoltre autore di numerosi saggi e articoli apparsi in volumi e riviste specializzate.

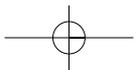
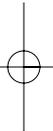
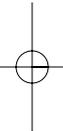
Carlo Donolo. Ha insegnato diverse discipline sociologiche presso la Facoltà di Scienze statistiche della Sapienza Università di Roma. Ha fondato e presiede Eutropia Onlus. Tra le sue pubblicazioni più recenti: *Sostenere lo sviluppo* (2007); *Italia sperduta* (2011); *Il sogno del buon governo* (2011); *L'arte di governare* (2012) e la cura del volume *Il futuro delle politiche pubbliche* (2006). Collabora regolarmente con la Fondazione Basso, la Fondazione sviluppo sostenibile Italia, le riviste «prolechiave», «Crios» e «la Rivista delle Politiche Sociali».

Mariavaleria Mininni. Ecologa e urbanista, è professore al DICEM (Dipartimento delle culture europee e del Mediterraneo: Architettura, Ambiente, Patrimoni culturali) presso l'Università degli Studi della Basilicata. Lavora sulla nozione e sul progetto di paesaggio sia nella sua declinazione di landscape e urban ecology sia nella dimensione dell'abitare contemporaneo. È nell'editorial board di «Urbanistica» e tra le sue pubblicazioni ricordiamo *La costa obliqua* (2010), *Approssimazioni alla città* (2012) e la cura dell'edizione italiana di *Campagne urbane*, di P. Donadieu (2006).

Pino Scaglione. Architetto, professore di Urban Design and Landscape all'Università di Trento, è autore di significative e originali pubblicazioni sui temi della città e dell'architettura contemporanei e di progetti e realizzazioni pubblicati su libri e riviste. È direttore di «monograph.it» e di Alps e della casa editrice internazionale ListLab.









Finito di stampare il 15 novembre 2012
per conto di Donzelli editore s.r.l.
presso Str Press s.r.l.
Via Carpi, 19 - 00040 Pomezia (Roma)